

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLE ATTIVITÀ CONNESSE ALLE COMUNITÀ  
DI TIPO FAMILIARE CHE ACCOLGONO MINORI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**2.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 AGOSTO 2021**

**PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE LAURA CAVANDOLI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori</b>		Cantone Carla (PD) .....	11, 14
Cavandoli Laura, <i>Presidente</i> .....	3	D'Arrando Celeste (M5S) .....	10
<b>Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Andrea Orlando</b>		De Lorenzo Rina (LeU) .....	12
Cavandoli Laura, <i>Presidente</i> ....	3, 10, 11, 12, 13, 14	Fregolent Sonia (L-SP-PSd'Az) .....	12
Ascari Stefania, (M5S) .....	11	Malan Lucio (FdI) .....	11
Boldrini Paola (PD) .....	12	Orlando Andrea, <i>Ministro del lavoro e delle politiche sociali</i> .....	3, 13
		Rizzotti Maria (FIBP-UDC) .....	11
		Saponara Maria (L-SP-PSd'Az) .....	10

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE  
LAURA CAVANDOLI

**La seduta comincia alle 13.45.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Andrea Orlando.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Andrea Orlando, che ringraziamo per la cortese disponibilità con cui ha accolto l'invito a intervenire oggi in Commissione, e anche per avere posticipato di ormai 40 minuti l'intervento, stante la situazione dei lavori sia alla Camera che al Senato.

L'audizione del Ministro del lavoro riveste particolare importanza per la Commissione, sotto diversi profili individuati dall'articolo 3 della nostra legge istitutiva. Centrale è in particolare la questione dei dati relativi ai minori fuori famiglia e alle attività dei servizi sociali territoriali delle comunità, anche in vista dell'auspicata creazione di un vero e proprio casellario dei minori fuori famiglia.

Allo stesso tempo sarebbe importante per la Commissione acquisire informazioni sulle politiche attive poste in essere e sul ruolo di impulso e coordinamento del Ministero rispetto ai sistemi regionali di assistenza. Considerato il poco tempo a disposizione e l'importanza dell'audizione, si

è concordato che il Ministro svolga una relazione complessiva; al termine raccoglieremo i quesiti dei Commissari chiedendo poi al Ministro disponibilità a rispondere anche per iscritto. Do quindi la parola al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Andrea Orlando, ringraziandolo nuovamente a nome della Commissione.

ANDREA ORLANDO, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Grazie, presidente, per l'invito di oggi. Voglio cogliere l'occasione per sottolineare l'importanza dell'attività che la Commissione svolge, sia ai fini di migliorare la conoscenza e la verifica dello stato degli affidatari e delle comunità di tipo familiare che accolgono i minori, sia delle condizioni effettive dei minori che sono affidati.

Ritengo che un'approfondita conoscenza del fenomeno, basata su strutture informative omogenee e affidabili possa essere prepedeutica all'individuazione e alla promozione di politiche, strumenti, e azioni più efficaci alla tutela dei minori.

Non vi è dubbio che l'attività della Commissione coinvolge una pluralità di soggetti istituzionali e presuppone competenze multidimensionali particolarmente complesse e articolate, per le quali necessiterebbe un forte coordinamento e raccordo tra istituzioni centrali dello Stato, regioni, enti locali, e tra risorse istituzionali e anche del privato sociale. Il Ministero del lavoro svolge alcune funzioni essenziali che attengono alla raccolta e al monitoraggio dei dati relativi ai minori fuori famiglia e soprattutto alla programmazione e al sistema di intervento per la protezione dei minori offesi e vulnerabili, ma anche funzioni per la prevenzione delle situazioni familiari perturbanti, che rischiano di segnare negativamente lo sviluppo dei bambini. Voglio sottolineare che si tratta di politiche di

*welfare* molto qualificanti per il nostro sistema di sicurezza sociale, perché centrate su prestazione connesse alla tutela dei diritti fondamentali e dei diritti di cittadinanza e finalizzate alla promozione del benessere individuale e sociale di soggetti che vivono in una condizione di fragilità.

In ragione di questo i servizi e le prestazioni a tutela dei minori devono essere ispirati a principi di carattere universalistico e di uniformità su tutto il territorio nazionale. Negli ultimi decenni il quadro giuridico di riferimento ha conosciuto un'evoluzione molto significativa. È stata affermata la necessità che l'opportuno riconoscimento del minore, come soggetto di diritti, venga coniugato con la predisposizione di programmi e di azioni concrete che consentano di dare risposte realmente funzionali all'esigenza di un sostegno nel percorso di sviluppo umano che conduca alla costruzione di personalità compiute e di cittadini consapevoli.

Nell'ambito delle fonti del diritto internazionale che disciplinano il tema della salvaguardia dei diritti del minore, un riferimento particolare va riservato alla Convenzione dei diritti del fanciullo che è stata stipulata a New York il 29 novembre del 1989 e ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 1991. Tale Convenzione sancisce, rispetto alla precedente normativa internazionale in materia, un passaggio fondamentale nella considerazione del minore come soggetto che ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

Nell'ordinamento nazionale questo principio lo si trova già nella legge 184 del 1983 rubricata « *Diritto del minore a una famiglia* » che, novellata dalla legge 149 del 2001, ha profondamente mutato il quadro normativo previgente in materia di affido familiare. Lo scopo è quello di tutelare il minore nel caso in cui l'ambiente familiare nel quale vive sia temporaneamente non idoneo, ovvero quando i genitori o il genitore non siano più in grado di adempiere alla loro funzione genitoriale e la situazione resti tale nonostante gli interventi di sostegno e di aiuto disposti dalla parte pubblica e dagli enti locali. Sono quindi previsti due tipi di intervento: da un lato

l'affidamento familiare che si realizza con l'accoglienza offerta al minore da parte di un'altra famiglia, possibilmente con figli minorenni o da una persona singola in grado di assistere effettivamente e materialmente il minore. Dall'altro, l'inserimento in una comunità di tipo familiare.

A quest'ultima misura è dato ricorrere solo laddove non sia possibile o non sia conveniente – in considerazione dello specifico interesse del minore – disporre di un affidamento familiare. L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale a livello locale, previo consenso manifestato dai genitori ed è reso esecutivo con decreto del giudice tutelare del luogo dove si trova il minore.

Laddove manchi l'assenso dei genitori provvede il tribunale per i minorenni. Il servizio sociale locale deve esercitare la vigilanza sull'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informata l'autorità che ha emesso il provvedimento su ogni evento di rilievo. Dovrà, inoltre, svolgere funzioni di sostegno educativo e psicologico per agevolare i rapporti del minore con la famiglia di origine e il suo rientro nel nucleo familiare originario.

Un ruolo centrale per questo è svolto dalle regioni e dagli enti locali che intervengono, ognuno per la propria competenza, concorrendo alla programmazione legata alla protezione, cura, tutela dei bambini. Precisamente le regioni sono chiamate ad adottare atti di programmazione nel settore sociosanitario, con l'individuazione degli obiettivi di benessere dei bambini, degli interventi di prevenzione dell'allontanamento e dei livelli territoriali ottimali per la gestione dei servizi, nello specifico dei servizi per l'affidamento familiare.

Compito dei comuni è, invece, quello di organizzare i servizi sociali per la protezione e cura dei cittadini di minore età. Il servizio sociale locale è responsabile del progetto quadro sui bambini e sulle famiglie in difficoltà, in base a quanto disposto dalla legislazione vigente e nel cui ambito rientra l'affidamento familiare.

Segnalo, infine, che la legge n. 184 del 1983 è stata successivamente novellata dalla legge n. 173 del 2015. Tale legge che ha

stabilito un principio fondamentale, quello del diritto alla continuità affettiva dei minori in affidamento familiare, con il quale viene sottolineata la necessità di assicurare — leggo testualmente — la continuità delle positive relazioni socio affettive consolidate durante l'affidamento, anche quando egli fa ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento a un'altra famiglia o sia adottato da altra famiglia. In quest'ottica l'affidamento familiare non svolge solo una funzione protettiva, che ne privilegia la sicurezza momentanea, ma è parte di un progetto di recupero più ampio, indirizzato anche alla famiglia temporaneamente inabilitata a curare adeguatamente i propri figli.

È evidente che l'affidamento familiare richiede l'intervento di operatori e sistemi diversi, dagli organi della magistratura, all'operatore sociale, al privato.

Per quanto riguarda, invece, le comunità residenziali, la situazione è assolutamente varia e diversificata sul territorio nazionale; ci sono differenze significative tra le regioni, ma anche all'interno degli stessi territori. Le comunità di tipo familiare ospitano anche i minori stranieri giunti nel nostro Paese senza essere accompagnati da un adulto e privi di una figura parentale di riferimento. In questa ipotesi, essendo la famiglia di origine distante e in alcuni casi non conosciuta, l'inserimento in comunità si distanzia necessariamente dalla sua natura di intervento volto al rientro nel nucleo originario, come previsto dalla legge n. 184 del 1983, divenendo una risposta votata esclusivamente al sostegno del minore e finalizzata, dunque, a rendere il giovane in grado di affrontare la futura vita adulta con autonomia.

Al riguardo la legge n. 474 del 2017 prevede che il collocamento in comunità dei minori non accompagnati possa essere disposto solo qualora, a seguito dell'esperimento di indagini familiari, non vengono individuati familiari idonei a prendersi cura del minore non accompagnato e sempre che non sia stato possibile nel preminente interesse del minore ricorrere a un affidamento etero-familiare.

Nel corso degli ultimi due decenni la possibilità di ricostruire un quadro informativo dell'affidamento familiare in Italia è stata assicurata dalle attività promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali: da una parte le indagini a cadenza pluriennale — censuarie prima e campionarie poi — per sondare in profondità il fenomeno, dall'altra i monitoraggi attuali realizzati con la collaborazione delle regioni e delle province autonome per comprendere l'evoluzione nel tempo e tenere sotto controllo la dimensione del fenomeno e alcuni macroelementi di conoscenza che sono cruciali ai fini della programmazione degli interventi di settore.

Il « Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia » è l'organismo istituito dalla legge 23 dicembre del 1997, n. 451, di cui l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza si avvale per lo svolgimento delle proprie funzioni. La gestione delle attività del Centro nazionale è affidata — da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri — all'Istituto degli innocenti di Firenze, a seguito di una convenzione che è stata stipulata nel 1997. L'Istituto, come è noto, è un ente pubblico che prevede tra gli scopi istituzionali la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, così come enunciata dalla Convenzione dei diritti del fanciullo.

Alla luce della sua secolare attività di protezione dell'infanzia, l'Istituto ha potuto accreditarsi come unico ente di ricerca in Italia che espleta la raccolta di dati e l'elaborazione statistica con particolare qualificazione e specializzazione. Il *report* che consegna agli atti della Commissione è stato elaborato nel mese di luglio del 2021 dallo stesso Istituto, e contiene i dati sui bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali, derivanti dagli esiti della rilevazione in possesso delle regioni e delle province autonome. I dati sono riferiti al 31 dicembre del 2019, e lo scarto temporale dipende dal sistema di rilevazione esistente che è affidato alle regioni. Il dato di fine anno 2019 certifica la presenza sul territorio nazionale di un numero complessivo

di minori collocati fuori famiglia pari a 27.608 (al netto dei minori stranieri non accompagnati) di cui 13.555 bambini e ragazzi di minore età in affidamento familiare a singoli parenti e 14.053 bambini accolti in servizi residenziali per minorenni.

Per quanto concerne il numero dei bambini in affidamento familiare, si evidenzia che questo valore rappresenta l'1,4 per mille della popolazione minorile residente in Italia. Il *report* rivela una diminuzione del dato complessivo rispetto al 2017, anno della rilevazione precedente. Si tratta, in realtà, di una tendenza di lungo periodo: dopo il *boom* degli affidi verificatosi con l'entrata in vigore della legge 149 del 2001 che ne prevedeva la priorità quale strumento di accoglienza per i bambini e i ragazzi allontanati dal proprio nucleo familiare, si è poi progressivamente registrata, appunto, una costante diminuzione.

Il dato proposto non conteggia i minori stranieri non accompagnati che sono collocati in affidamento familiare, in quanto soggetti che vivono l'esperienza al di fuori della famiglia di origine per la loro specifica condizione di minorenni soli sul territorio e non in quanto allontanati dal nucleo familiare.

Con riferimento ai dati sui minori stranieri non accompagnati, gli articoli 32 e 33 del decreto legislativo n. 286 del 1998 e il decreto del Presidente del Consiglio, il n. 535 del 1999, attribuiscono alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali compiti di monitoraggio e censimento della presenza dei minori sull'intero territorio nazionale.

Presso la Direzione è stato attivato un Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM) che copre tutto il percorso della presa in carico, tutela e integrazione del minore. Il SIM censisce, inoltre, le strutture di accoglienza nelle quali i minori sono collocati. La Direzione elabora e pubblica *report* statistici mensili e due *report* semestrali di monitoraggio che vengono pubblicati in una sezione dedicata sul sito del Ministero.

Al 30 giugno 2021 sono 7.802 i minori stranieri non accompagnati nelle strutture di accoglienza attiva nel Paese; nel 92 per cento dei casi si tratta di strutture di seconda accoglienza, di cui oltre un quarto sono comunità familiari (1.056 pari al 26,5 per cento), e solo il 3 per cento dei minori risulta collocato presso privati e famiglie. Conseguentemente, agli atti di questa Commissione, il *report* di monitoraggio della Direzione al 30 giugno del 2021.

Sono consapevole che una delle questioni dirimenti rispetto al tema oggetto dell'inchiesta della Commissione è quello della rilevazione dei dati, come evidenziato da più parti, dagli organismi internazionali, dall'Autorità nazionale del garante per l'infanzia e l'adolescenza e dalla Commissione europea.

La disponibilità di informazioni deriva dalla presenza sia di più fonti di produzione di dati, ognuna con proprie caratteristiche, gestite prevalentemente dalle regioni e dai comuni, sia di diverse fonti di cognizione: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e adolescenza, ISTAT e Autorità garante. Se la ricchezza informativa che ne deriva è sicuramente un valore aggiunto per le riflessioni sul tema, può d'altro canto indurre a una certa confusione nell'opinione pubblica — e anche tra gli operatori del settore — se non emerge con chiarezza in cosa queste rilevazioni finiscono per differenziarsi.

Si pone, quindi, l'esigenza di un sistema informativo unitario basato su indicatori uniformi e comuni su tutto il territorio nazionale, affinché si possa rilevare e monitorare costantemente questo insieme di dati che comprende il numero e le caratteristiche dei minori fuori famiglia, delle tipologie del percorso di accoglienza, dei tempi e delle modalità di uscita dallo stesso, il numero e la tipologia delle strutture di accoglienza, e il numero e le caratteristiche degli affidatari.

Credo sia necessario implementare un sistema di monitoraggio centralizzato e fare in modo che il Ministero del lavoro possa rafforzare il ruolo di coordinamento sulla raccolta dei dati, ai fini di una più razio-

nale valutazione delle misure già poste in essere e di una più efficace adeguatezza degli interventi futuri. A questo fine esistono già dei progetti informativi importanti promossi dal Ministero.

Certamente rilevante è il Casellario dell'assistenza, un sistema informativo istituito presso l'INPS nel 2014, che contiene dati sulle prestazioni sociali concessi ai cittadini. All'interno di questo sistema esiste una banca dati dedicata alle prestazioni sociali in favore di infanzia, adolescenza e famiglia, la cosiddetta sezione SINBA. Nella progettazione è stato pensato come uno strumento capace di seguire le tappe salienti del percorso della persona di minore età, a partire dalla segnalazione e presa in carico da parte del servizio sociale e professionale dell'ente locale, passando dal suo ingresso nel circuito della accoglienza, fino alla sua fuoriuscita. Questo considerando anche le altre prestazioni che insistono sul singolo soggetto e sulla famiglia, ad esempio le offerte educative, l'inserimento al nido o l'eventuale fruizione da parte della famiglia di una misura di sostegno al reddito. Come tutti i moduli del Sistema informativo e delle prestazioni e dei bisogni sociali, è organizzato su base individuale. La messa a regime di SINBA ha incontrato alcune difficoltà connesse in particolare alla delicatezza delle informazioni personali e sensibili collezionate in riferimento a soggetti di minore età. Sulla questione è intervenuto un parere del Garante della *privacy*, che non permette di fatto di riconnettere a livello ministeriale le prestazioni erogate al soggetto di minore età, neppure in forma anonimizzata, anche a motivo del rischio di individuazione indiretta del soggetto, oltre che ai timori relativi alla fuga dei dati sensibili.

Successivamente è stata promossa la creazione di un sistema informativo nuovo: il decreto legislativo n. 147 del 2017, attuativo della legge delega di contrasto alla povertà, la n. 33 del 2017, ha varato il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS). Tra le principali componenti di questo sistema deve essere annoverato il Sistema informativo dell'offerta di servizi sociali (SIOSS), articolato nella Banca

dati dei servizi attivati e nella Banca dati delle professioni e degli operatori sociali, che ha come unità di rilevazione l'Ambito territoriale. Questa banca dati assicura una compiuta conoscenza della tipologia, dell'organizzazione e delle caratteristiche dei servizi che sono stati attivati, inclusi i servizi per l'accesso e la presa in carico, i servizi per favorire la permanenza a domicilio, i servizi territoriali comunitari e i servizi territoriali residenziali per le fragilità.

In questo caso, i dati sono raccolti, conservati e gestiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e sono trasmessi dai comuni e dagli Ambiti territoriali anche per tramite delle regioni e delle province autonome. All'interno di questo ambito di rilevazione, sarà dedicata una specifica sezione informativa relativa all'affidamento familiare e ai servizi residenziali per minorenni. Pertanto, a regime, i moduli permetteranno di avere una fotografia aggiornata costantemente a livello di ambito territoriale, rispetto a molti contenuti informativi di interesse, relativi sia all'affidamento familiare sia ai servizi residenziali. Una prima raccolta dei dati relativi al SIOSS è in corso di perfezionamento in questo mese, e confido che nel più breve periodo si possa aggiungere alla definizione e implementazione di questo sistema informativo. Appena questi dati saranno acquisiti e completati, sarà mia cura trasmetterli alla Commissione.

Nell'ambito delle politiche rivolte alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, e allo scopo di costruire un sistema omogeneo e di offrire servizi più equi e appropriati nei confronti dei bambini e dei ragazzi collocati al di fuori delle famiglie di origine e di quelli appartenenti a nuclei familiari vulnerabili, il Ministero ha elaborato tre strumenti consistenti in apposite linee di indirizzo nazionali, approvate in sede di Conferenza unificata. Si tratta delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare, per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni, e per l'intervento verso bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità.

Esse sono state l'esito di un lavoro collegiale pluriennale, realizzato in seno ai

tavoli istituzionali e nazionali che hanno visto la partecipazione di tutti i soggetti interessati. Si tratta di strumenti certamente non vincolanti, ma che assolvono alla funzione strategica di individuare e di indicare ai diversi soggetti competenti (responsabili delle politiche a diversi livelli di Governo, operatori dei servizi, privato sociale) percorsi e modalità tendenzialmente uniformi per l'erogazione delle prestazioni, al fine di ridurre l'asimmetria tra le regioni e garantire i livelli essenziali nell'erogazione dei servizi stessi.

Il metodo adottato per la costruzione delle « linee di indirizzo » si caratterizza per due elementi: la collegialità, composta da diversi livelli istituzionali, nella progettazione e nella definizione delle scelte e l'organizzazione del documento finale in forma di raccomandazioni tecniche e politiche, destinate principalmente ai decisori e agli amministratori.

Le linee di indirizzo per l'affidamento familiare rappresentano la sintesi di un lavoro pluriennale avviato con il progetto nazionale « Un percorso nell'affido », attivato originariamente nel 2008. Il documento ha l'obiettivo di indirizzare, sostenere e disciplinare l'affidamento come modalità condivisa e omogenea a livello nazionale, di tutela, protezione e intervento in favore del minore. I temi affrontati hanno riguardato la diversità degli affidamenti possibili, l'organizzazione dei servizi, la regolamentazione e la programmazione, i rapporti con l'autorità giudiziaria, l'esperienza dei territori e gli strumenti operativi.

Le Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni – approvate dalla Conferenza unificata nel 2017 – sono state costruite attraverso il lavoro condotto dal Tavolo di confronto sulle comunità per minori appositamente costituito nel 2015, che ha riunito i rappresentanti delle amministrazioni statali, regionali e comunali, esperti del settore, rappresentanti dei principali coordinamenti di comunità per minori, per riflettere insieme sulla idoneità e sulla tipologia delle risposte da offrire a ciascun bisogno. Il tavolo ha concluso i propri lavori nel 2017 con la stesura delle linee di indirizzo.

Segnalo che nell'autunno del 2021 è in programma una ricostituzione congiunta dei due tavoli che hanno curato la stesura delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare e per l'accoglienza dei servizi residenziali, con l'obiettivo di riflettere in modo congiunto su eventuali percorsi finalizzati al rafforzamento o all'aggiornamento dei due strumenti di indirizzo.

Le linee di indirizzo nazionali concernenti l'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità e promozione della genitorialità positiva, approvate nel 2017, affrontano il tema degli interventi di cura e protezione dei bambini nel loro ambiente familiare, ponendo un'attenzione particolare agli interventi finalizzati a prevenire l'allontanamento. Con queste linee si è inteso capitalizzare l'esperienza della sperimentazione del Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (PIPPI), attivato nel 2011, che interviene a sostegno della genitorialità nei confronti delle famiglie cosiddette vulnerabili e negligenti, quindi caratterizzate da una carenza significativa e di risposta ai bisogni fondamentali del bambino. Questa sperimentazione nasce dall'urgenza di intervenire preventivamente sui due fenomeni che, secondo la letteratura internazionale, sono all'origine della negligenza: la perturbazione interna delle relazioni familiari e quella esterna che riguarda la relazione tra le famiglie e la società.

L'intervento viene costruito su misura per ciascun minorenne e la sua famiglia, e tende a garantire una valutazione appropriata e di qualità della sua situazione con la relativa progettazione di un piano di azione unitario, partecipato e multidimensionale.

Il programma prevede il sostegno professionale, individuale e di gruppo rivolto ai bambini e genitori, nonché l'attività di raccordo tra le scuole, servizi e famiglie di supporto. Si tratta di un modello innovativo di *welfare* partecipato, fondato sull'integrazione tra i servizi e i soggetti coinvolti.

A partire dal 2018, il programma PIPPI è stato messo a sistema e inserito all'interno del Piano nazionale delle politiche sociali, come livello essenziale delle presta-



zioni. Ad oggi il programma ha visto il coinvolgimento di 200 ambiti territoriali e ha raggiunto più di 3.350 famiglie *target* e 3.600 bambini. Tra i progetti più qualificati in tema di affido voglio ricordare il progetto *Child Guarantee*. A seguito dell'inclusione nel 2020 dell'Italia tra i Paesi per i quali la Commissione Europea ha stabilito l'avvio della sperimentazione pilota in collaborazione con l'UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia), nel dicembre 2020 — con l'apposito decreto — è stato istituito il gruppo di lavoro interministeriale composto da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Dipartimento per le politiche delle famiglie e dell'UNICEF.

Come già ricordato, nell'ambito di questa iniziativa è stato avviato un processo di rilancio dell'affidamento familiare in Italia, attraverso la valorizzazione e l'attualizzazione delle Linee di indirizzo e integrazione delle stesse, con una sezione relativa all'intervento con famiglie e bambini in età tra 0 e 6 anni.

È attualmente in corso l'azione di definizione del metodo di intervento e di raccolta dei dati. Si prevede di concludere la fase di analisi entro la fine del dicembre del 2021 e la validazione dei risultati entro il maggio del 2022.

Voglio adesso soffermarmi sul progetto *Care Leavers*. Con l'articolo 1, comma 250, della legge di bilancio numero 205 del 2017, nell'ambito del Fondo per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale, è stata disposta una riserva pari a cinque milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, per interventi in via sperimentale in favore di coloro che al compimento della maggiore età vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria che li abbia collocati in comunità residenziali o di affidi etero-familiare. Sono destinatari della sperimentazione sia i ragazzi interessati da un provvedimento di prosieguo amministrativo, sia coloro che non ne sono beneficiari.

L'obiettivo generale del progetto è quello di accompagnare i neo maggiorenni alla autonomia, attraverso la creazione di supporti necessari per consentire loro di co-

struirsi gradualmente un futuro oltre la comunità e l'assistenza e di diventare adulti dal momento in cui escono dal sistema di tutele. Con la legge di bilancio 2021, questa dotazione è stata rinnovata per un ulteriore triennio. La prima fase di sperimentazione, a valere sul fondo 2018, ha visto il coinvolgimento di 17 regioni e di 39 ambiti territoriali. I *Care Leavers* che vi hanno partecipato sono stati 243 in totale, in gran parte provenienti da un percorso all'interno di una comunità di accoglienza. La seconda fase a valere dal fondo del 2019, ha coinvolto 17 regioni e 41 ambiti territoriali. In questo caso i *care leavers* sono stati 287 in totale, provenienti anche se in maggior parte di una comunità di accoglienza.

In conclusione, occorre definire un percorso di avanzamento delle politiche sociali in tema di tutela dei minori fuori famiglia lungo due direttrici, a mio avviso. Da una parte, definire e implementare, come si è detto, un sistema informativo a livello nazionale dei servizi sociali, che consenta di disporre un censimento dei minori accolti in comunità o in affidamento familiare, sulla base di dati omogenei, confrontabili e aggiornabili in tempo reale. Si tratta di una base conoscitiva irrinunciabile per una valutazione affidabile dell'entità e dell'evoluzione del fenomeno, nonché dell'efficacia delle politiche messe in atto. In questa ottica ritengo che il lavoro di inchiesta della Commissione fornirà certamente un contributo utile sul sistema degli interventi.

Per quanto riguarda le competenze e la documentazione elaborata dal Ministero del lavoro, sarà mia cura trasmettere alla Commissione l'aggiornamento dei dati, come ho detto. Dall'altra occorre rafforzare il nucleo delle politiche sociali, attraverso un potenziamento delle risorse dedicate e attraverso una migliore garanzia di adeguatezza e uniformità dei servizi e delle prestazioni sul territorio nazionale. Dobbiamo potenziare quel metodo di collaborazione e di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali coinvolti che consente di utilizzare al meglio le risorse esistenti sul territorio e che mira ad un'azione non solo riparativa e emergenziale, ma anche preventiva e pro-

mozionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese, consapevoli della delicatezza e dell'importanza che questa questione riveste. Rimango, quindi, a disposizione e vi ringrazio per l'ascolto. Come ho assicurato, via via che il sistema informativo sarà implementato, anche senza necessità di appositi incontri, farò pervenire i dati alla Presidenza e quindi alla Commissione. Vi ringrazio.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il Ministro Orlando che ci ha anticipato dei dati aggiornati che servono in modo essenziale per la nostra attività di inchiesta. Io ho già dei commissari che si sono prenotati per rivolgere delle domande al Ministro. Raccogliamo le domande e poi se non vi sarà il tempo per rispondere, come è probabile, magari ci manderà successivamente delle risposte scritte. Lascio quindi la parola all'onorevole D'Arrando, collegata da remoto.

**CELESTE D'ARRANDO.** Io ho due domande specifiche per il Ministro, ringraziandolo ovviamente dei dati e dell'aggiornamento che ci ha fornito. Auspico poi di poter avere anche un documento scritto, in modo da raccogliere i dati che sono molto importanti, soprattutto in merito agli affidi.

La prima questione. Da quello che è sembrato un po' dall'intervento, si parla molto della gestione degli affidi, che sicuramente è un tema centrale della nostra Commissione di inchiesta, ma poco ci si è concentrati su quello che, invece, è il mantenimento del minore all'interno della famiglia di origine. È stato menzionato che generalmente l'allontanamento dovrebbe avvenire dopo dei tentativi o una serie di strumenti e misure messe in campo dai servizi sociali al fine di migliorare quella che è la situazione. Ovviamente stiamo parlando di situazioni disfunzionali, ma non di situazioni gravi, come ad esempio nei casi di violenza sui minori o quanto altro. Se queste azioni messe in campo dai servizi sociali non danno risultato efficace e efficiente ai fini della tutela del minore, si procede poi con quelle che sono le fasi dell'allontanamento. In realtà quello che

capita sul territorio — ed emerge chiaramente da tante testimonianze — non è per colpa dei servizi sociali, ma è per una questione di carenza strutturale del personale, per esempio di assistenti sociali, e quindi per una carenza di rete sociale che consenta alle famiglie, nella loro disfunzionalità, di ritrovare una funzionalità nelle relazioni, sia all'interno della famiglia che all'esterno. Questo poi porta inevitabilmente a situazioni *borderline* o comunque difficilmente recuperabili, e quindi si procede all'allontanamento.

La domanda è quindi se ci siano delle azioni che come Ministero state portando avanti anche per consentire che il minore rimanga nella famiglia di origine, e laddove venga allontanato, comunque ci sia sempre l'intenzione — al netto di quelle che sono le situazioni più gravi e quanto altro — di ripristinare quella che è la famiglia di origine. Perché è molto importante, soprattutto a seguito di quella che è stata l'emergenza pandemica che abbiamo vissuto e che ha molto messo a dura prova le famiglie italiane, sia dal punto di vista psicologico e sia dal punto di vista di esigenze economiche familiari e quanto altro.

La seconda domanda è se si stia pensando seriamente a potenziare le strutture sociali a livello territoriale affinché si possa prevenire l'allontanamento, che deve essere in ultima istanza e non come soluzione primaria a situazioni di disagio all'interno delle famiglie. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei, onorevole D'Arrando. Do ora la parola alla senatrice Saponara e poi all'onorevole Ascari. Vi chiedo di essere per favore un po' sintetici, in modo da poter consentire tutti gli interventi. Grazie.

**MARIA SAPONARA.** Grazie. Un ringraziamento alla presidente che ci ha consentito in Senato di concludere la votazione, per essere presenti all'audizione in presenza. Ringrazio il Ministro per la relazione dettagliatissima e interessantissima. Mi ha colpito molto, e penso che sia di grande interesse per questa Commissione l'attività che i due tavoli stanno svolgendo

all'interno del Ministero per arrivare a nuove linee guida per l'allontanamento e quindi l'affido dei minori. Noi, in quanto componenti di questa Commissione, saremo sicuramente interessati a conoscere al più presto quello che sarà l'esito di questo lavoro.

Vengo alla domanda, molto sintetica. Volevo capire quali sono le maggiori difficoltà che si incontrano nell'inserimento lavorativo di questi ragazzi in affido, e se ci sono differenze tra l'inserimento lavorativo tra ragazzi che sono stati affidati a famiglie, piuttosto che a strutture. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie. Prego, onorevole Ascari.

**STEFANIA ASCARI.** Grazie, presidente. Io chiederei – se fosse possibile – avere agli atti della Commissione la relazione del Ministro Orlando, perché è fondamentale, visto che sono riportati i dati attuali.

La mia considerazione e domanda riguarda proprio l'aspetto che diceva il Ministro per quanto riguarda i dati. Purtroppo non sempre i dati vengono riportati con una cadenza puntuale e mi risulta che, purtroppo, rispetto all'ultima statistica erano passati tanti anni. Vorrei capire quali sono le maggiori criticità che il Ministero incontra per non avere un aggiornamento attuale dei dati, perché partire dai dati è fondamentale per potere anche elaborare il problema di certi fenomeni.

Questa è la domanda che le rivolgo, e soprattutto vorrei ribadire un aspetto che lei ha evidenziato nella relazione quando parlava di prevenzione nell'allontanamento dei minori dalla casa familiare. Mi ha anticipato la collega D'Arrando ma glielo chiedo anche io, relativamente a cosa, dal punto di vista della prevenzione, il Ministero ha intenzione di portare avanti, anche sulla base delle linee guida che poi, giustamente, avremo modo di leggere. Grazie.

**PRESIDENTE.** Onorevole Cantone, a seguire la senatrice Rizzotti.

**CARLA CANTONE.** Brevemente anche io vorrei ringraziare il Ministro, perché ci

ha presentato una relazione dettagliata, ma anche molto importante. Davvero grazie, avevamo bisogno di capire bene nel merito l'attività del Ministero.

Nella mia richiesta di potere avere la relazione Ministro sono stata anticipata dalla collega Ascari, perché è importante che vada riletta con molta attenzione, anche per avere la possibilità di poter rivolgere al Ministro eventuali osservazioni o spiegazioni. Grazie, Ministro.

**PRESIDENTE.** Ci sarà chiaramente lo stenografico della seduta odierna. Prego senatrice Rizzotti, a seguire il senatore Malan.

**MARIA RIZZOTTI.** Grazie, Ministro, per la sua relazione. Faccio due domande. A chi compete il controllo sulle case famiglia, affinché vengano rispettati il diritto alla salute dei bambini che non hanno assistenza sanitaria e psicologica nelle case famiglia? Di tale aspetto abbiamo avuto modo di occuparci anche in Commissione di inchiesta del femminicidio.

La seconda domanda. Chi controlla i controllori – ad esempio gli assistenti sociali – per la realizzazione dei programmi che lei ha esposto? Grazie.

**LUCIO MALAN.** Grazie, presidente. Mi associo anch'io ai ringraziamenti al Ministro e vado alla domanda e che è simile a quella della senatrice Rizzotti.

Relativamente a questi piani che dovrebbero essere formulati per legge e devono prevedere il rientro dei minori nelle loro famiglie – ove questo sia possibile – oppure una collocazione diversa, possibilmente in affido a una famiglia, quali sono gli strumenti di controllo per i molti casi in cui questi tempi non vengono assolutamente rispettati? Ho conosciuto personalmente casi di minori rimasti anche più di dieci anni in questa situazione, che per legge non dovrebbe durare più di tre mesi. Vorrei in particolare sapere quali sono i controlli nei casi in cui queste case non danno informazioni e non rispondono a domande dei genitori che chiedono conto delle condizioni fisiche di minori, con ma-

gari anche specifiche problematiche. Grazie.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola all'onorevole De Lorenzo e a seguire, da remoto, la senatrice Boldrini.

**RINA DE LORENZO.** Grazie, presidente. Mi associo anche io ai ringraziamenti al Ministro Orlando per la sua puntuale relazione e formulo una domanda brevissima, che riguarda la formazione dei soggetti a cui è affidato il progetto educativo nei centri di assistenza, nelle comunità a cui sono affidati questi bambini.

In pratica non mi risulta che esistano ancora criteri per valutare la qualità dei progetti educativi riservati ai minori accolti nelle strutture, e non mi risulta che ci sia una legge che stabilisca quale tipo di professionalità deve essere utilizzata in queste strutture.

Chiedo se i due tavoli, a cui lei ha fatto riferimento, nella redazione delle linee guida si occuperanno anche di questo punto. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie, onorevole De Lorenzo. Lascio la parola alla senatrice Paola Boldrini da remoto.

**PAOLA BOLDRINI.** Anche io ringrazio il Ministro Orlando per la sua relazione, che reputo esaustiva. Abbiamo bisogno veramente di questi dati e anche io chiedo che a tutti gli effetti venga poi consegnata anche a noi commissari. Due o tre domande semplici, molte le hanno già fatte anche i miei colleghi e questo significa che veramente c'è l'esigenza di avere delle risposte.

Anche io chiedevo per quanto riguarda l'accreditamento e il controllo delle strutture che vengono aperte per l'accoglienza, in questo caso mamma con bambini. Vorrei in particolare dei chiarimenti sugli accreditamenti e i controlli successivi dello standard qualitativo per tenere queste strutture in funzione, con riferimento particolare agli standard formativi del personale che viene messo a disposizione, sia quantitativi che formativi. Quantitativi significa non

avere una persona sola con tante persone da accudire, quindi mamma con più bambini o più mamme e più bambini. Questa è una cosa importante.

Inoltre, i comuni spesso delegano l'attività sociale – anche del trasferimento di un gruppo familiare, quindi mamma con bambini – ai servizi sociali delle aziende sanitarie od altri soggetti. Non li tengono *in house*, ma li delegano e succede che chiedendo come stava andando quel nucleo familiare il comune mi ha risposto: « Noi non sappiamo nulla, perché noi alla fine abbiamo con loro solo una sorta di convenzione e quindi gli esiti di come andrà quel progetto noi non li conosciamo ». Considerato che queste persone risiedono in quel territorio, mi sembra strano che i comuni non possano conoscere gli esiti dei percorsi che stanno facendo persone che poi ritorneranno e avranno a che fare con i servizi sociali di quel territorio. Quindi, vorrei sapere come si possono, a questo punto, avere dei controlli e dei monitoraggi come, ben venga, quelli ci sono nel nuovo sistema di raccolta dati.

Un'ultimissima cosa. Vorrei sapere se in quei tavoli che dovranno andare a rivedere le linee, saranno chiamati anche i cosiddetti *stakeholder* che si occupano – come abbiamo avuto noi in audizione – di un tavolo di tutte le famiglie affidatarie, perché loro conoscono davvero delle criticità che sono emerse, come anche quello di non avere a volte risposte dagli assistenti sociali. Ho sentito delle famiglie che alla domanda su cosa dovevano fare, se continuare un affido o meno, non avevano grosse risposte. Queste sono le cose che mi premeva avere come risposta, grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie, senatrice Boldrini. Da remoto, la senatrice Fregolent.

**SONIA FREGOLENT.** Grazie, presidente. Ringrazio per averci atteso e ringrazio il Ministro per la relazione.

La mia domanda è molto semplice. Tenendo conto che questi bambini sono supportati dai servizi sociali, dagli assistenti sociali che hanno un ruolo fondamentale, si pensa a una formazione specifica e con-

tinuativa nei confronti degli operatori che, appunto, svolgono questo ruolo importante? E come vengono valutati? Chi valuta l'operato di queste persone che hanno un ruolo fondamentale, soprattutto all'interno delle relazioni che poi vengono fatte e prevedono, eventualmente, l'allontanamento del bimbo da casa? Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, senatrice Fregolent. Se non ci sono altre interventi, farei anche io una brevissima domanda, ringraziando il Ministro per la relazione e per l'impegno a trasmetterci i dati che via via e sempre più aggiornati riuscirà ad avere.

Concordo sul fatto che il censimento dei dati omogenei confrontabili porterà a grandissime risposte, anche a quelle domande che sono state fatte al Ministro. Anche io sottolineo la problematica della temporaneità degli affidi, ma anche qua abbiamo bisogno di dati che ci indichino quanto è effettivamente vero che gli affidi sono temporanei e rispettano quello che è il termine di legge. Vi è poi anche l'opportunità — e lo vedremo anche questo dai dati — di non dividere i fratelli e le sorelle se non c'è un bisogno specifico.

Probabilmente, in tutta la vostra attività di coordinamento tra le istituzioni e che effettivamente non è facile — ci sono quattro Ministeri coinvolti, regioni, province, province autonome e tutti i comuni d'Italia — non è assolutamente semplice ricavare questi dati e trarre le opportune deduzioni.

Però, chiaramente, le attendiamo e se fosse possibile attivare quello che lei ci ha indicato, questo nuovo sistema informatico, basato anche su quelli che sono gli ambiti territoriali, si farebbe sicuramente un grande passo avanti nella nostra materia. Grazie.

ANDREA ORLANDO, *Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Purtroppo, come avevo segnalato, ho come ultimo tempo limite le ore 14:30, ma posso garantire che risponderò per iscritto, anche alla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva. Tornando alle domande, intanto anticipo due questioni di carattere generale che credo che possano essere di interesse anche nella valutazione dell'azione che il Ministero sta

portando avanti e dei problemi che siamo chiamati a affrontare. Sono due questioni che, a mio avviso, attraversano trasversalmente le domande che sono state fatte.

Uno è sostanzialmente che cosa si può fare per implementare la prevenzione e gli interventi che possano evitare l'allontanamento. È scontato dirlo: una qualificazione, un miglioramento del *welfare*, ma qui parliamo veramente in termini molto generali.

Poi c'è una questione più specifica che è la questione della presenza o meno degli assistenti sociali. In molti comuni italiani la dotazione è assolutamente al di sotto: c'è una discussione su come si arriverà a raggiungere dei livelli essenziali di prestazione su questo punto, e la ritengo assolutamente cruciale. Con i Ministeri stiamo interlocuendo per arrivare anche ad una individuazione normativa del percorso per portare verso livelli essenziali di prestazione, e questo secondo me è il punto di partenza di tutto. È chiaro che un comune che non ha semplicemente le figure professionali per potere valutare i percorsi ha difficoltà anche a mettere in campo politiche sociali che siano in grado di prevenire l'allontanamento.

Contemporaneamente risponderai quasi nello stesso modo, rispetto alla domanda che è stata fatta riguardo alla difficoltà a raccogliere i dati. Da un lato abbiamo sicuramente delle criticità che abbiamo segnalato in termini di definizione dei fabbisogni nella struttura del Ministero, e ne parlavamo anche con la presidente prima di iniziare questa seduta. Dall'altra abbiamo una difficoltà a raccogliere questi dati, in generale nell'ambito delle prestazioni sociali, per lo stesso motivo, essenzialmente. Un comune che non ha gli assistenti sociali e lo deve far fare — passatemi il paradosso — a un vigile urbano o a un geometra, è chiaro che si trova in una doppia difficoltà. Non solo di non riuscire a costruire e erogare le prestazioni, ma anche a raccogliere i dati e gestirli. Quindi noi abbiamo obblighi che gravano sui comuni che spesso sono disattesi in termini di raccolta dati, perché ci sono delle carenze

di carattere strutturale che vanno affrontate.

Qui si incrociano due aspetti, anche rispetto alla discussione che è in campo in questi giorni, soprattutto in alcune aree del Paese. Vi sono da un lato sicuramente meccanismi che non hanno funzionato in termini di incentivazione, ma dall'altro anche scelte politiche di utilizzare le disponibilità assunzionali prevalentemente in altre direzioni. Il sociale in molte realtà non è stato considerato una priorità. Questo naturalmente pesa e grava sia nella capacità di valutare i percorsi, sia nella possibilità di fare in modo che la base informativa sia omogenea e tempestiva nella raccolta.

PRESIDENTE. Grazie, Ministro. Lascio la parola all'onorevole Cantone, chiedo di essere veramente breve.

CARLA CANTONE. Approfitto della presenza del Ministro per segnalare che nella

Commissione dell'infanzia e dell'adolescenza è ferma da un po' troppo tempo la PDL per quanto riguarda i bambini che vivono con le madri detenute nelle carceri, e non va avanti. Visto che lei è stato così attento alla problematica che abbiamo discusso oggi, le chiederei un intervento per vedere di poter accelerare tale questione, perché è una cosa troppo importante. Grazie e scusi se la questione non era nell'ordine del giorno, ma ne ho approfittato.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Cantone. Ringrazio ancora il Ministro per la sua disponibilità e dichiaro chiusa la seduta.

**La seduta termina alle 14.40.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 27 luglio 2022*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA



\*18STC0155810\*