COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 APRILE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ALESSANDRA MUSSOLINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Mussolini Alessandra, *presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI ADOZIONE E DI AFFIDO

Audizione del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, Andrea Riccardi:

Mussolini Alessandra, *presidente* 3, 10, 15

Capitanio Santolini Luisa (UdCpTP) 10

Carlucci Gabriella (UdCpTP) 11

De Torre Maria Letizia (PD) 12, 13

Riccardi Andrea, *Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione* 3, 13

Zampa Sandra (PD) 13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRA MUSSOLINI

La seduta comincia alle 12,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, Andrea Riccardi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e di affido, l'audizione del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, Andrea Riccardi.

Purtroppo oggi ci sono delle votazioni al Senato che dovrebbero terminare a breve, però non ce la sentivamo di spostare di nuovo questa audizione importante. Anticipo quindi ai colleghi che il ministro farà la sua relazione perché lo abbiamo chiamato anche nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli affidi e le adozioni, ma stavo già accennando al ministro del grave problema, che definirei anche emergenza, delle comunità alloggio, delle case famiglia, argomento del quale stiamo discutendo e sul quale stiamo cominciando ad audire molte associazioni.

Dopo la relazione chi vuole intervenire potrà farlo, e il ministro potrà replicare magari fissando un'altra giornata, anche per favorire le colleghe senatrici.

Colgo l'occasione per consegnarle le due indagini conoscitive che abbiamo concluso e approvato all'unanimità, una delle quali sui minori stranieri non accompagnati, materia su cui sappiamo che lei non ha la delega, quindi la competenza. Si tratta però di un tema importante, perché nelle comunità sono ospitati anche tanti minori che sono nel limbo, laddove alcuni sono comunitari, quindi non sono più minori stranieri non accompagnati, ma molti sono italiani e stranieri.

Vogliamo anche consegnarle le conclusioni dell'indagine conoscitiva sulla tutela dei minori nei mezzi di comunicazione. Si tratta di indagini che abbiamo realizzato attraverso molte audizioni e teniamo a offrirle il frutto di questo lavoro. Oltre al Ministro Andrea Riccardi, sono presenti il dottor Ignazio Portelli e il Capo Gabinetto del Ministro, la dottoressa Adriana Gulotta.

Do la parola al Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, Andrea Riccardi.

ANDREA RICCARDI, *Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione*. Grazie, presidente, innanzitutto per queste due indagini conoscitive. La ringrazio per l'invito e ringrazio voi tutti, perché tenevo molto a un contatto con la Commissione infanzia e adolescenza e sono disponibile a ripresentarmi quando voi lo desiderate, perché mi sembra che creare una sinergia su questi temi in un periodo drammatico come il nostro sia decisivo.

È decisivo creare una sinergia soprattutto perché quelli che soffrono in queste situazioni sono i più deboli, quindi in

particolare i bambini e gli adolescenti. Su questo tema dobbiamo avere uno sguardo intelligente (dire bipartisan mi sembra ridicolo, signor presidente), perché i minori sono il nostro futuro e su questo noi dobbiamo lavorare.

Sono responsabile dell'integrazione e della cooperazione, ma anche del problema della famiglia e dei giovani, e quindi per quanto riguarda ad esempio il problema dei minori non accompagnati, pur non avendo competenza specifica, è un tema che tengo sott'occhio perché è decisivo. Ne ho incontrati parecchi, mi sono reso conto della difficoltà della gestione di questi casi, che i comuni mi fanno sempre presenti, in quanto questi ragazzi hanno 16-17 anni (questa è l'età in cui vengono) e sono difficili da inserire e da gestire.

Vorrei quindi cominciare dai minori stranieri, che sono espressione dell'immigrazione in Italia proveniente da 192 nazionalità. Nell'ambito del più ampio fenomeno migratorio che interessa l'Italia, i minori sono una delle problematiche più decisive. Oltre un quinto degli stranieri presenti in Italia è costituito da minori al di sotto dei 18 anni, quindi ci troviamo davanti a una popolazione di 1 milione di persone, e voi tutti sapete come e meglio di me che la sfida dell'integrazione è la sfida della seconda generazione.

Gli apporti maggiori al nostro Paese possono infatti venire dalla seconda generazione, ma non nascondiamoci che casi pericolosi di contestazione e di terrorismo sono venuti da immigrati della seconda generazione, i quali hanno costruito una identità contro. Paradossalmente, signor presidente, l'immigrato di prima generazione forse si integra di meno nei costumi, ma mantiene un atteggiamento diverso rispetto a quello che si sente europeo, si integra oppure si disintegra, e quindi il lavoro sulla popolazione minorile deve essere una priorità.

Avevamo 130.000 unità nel 2001 e siamo passati a 1 milione di unità nel 2011, il 21,7 per cento della popolazione straniera complessiva. Gli stranieri minorenni fino a qualche tempo fa erano statisticamente quasi sconosciuti, nel senso che esistevano solo se burocraticamente esistevano i genitori, sui cui permessi di soggiorno venivano iscritti, ma oggi cresce – e giustamente – l'attenzione nei loro confronti.

È ovvio che c'è un aumento di popolazione scolastica straniera per effetto di ricongiungimenti familiari, e si registra anche un aumento delle nascite da genitori stranieri in Italia. Nel 2011 i nati da entrambi i genitori stranieri rappresentavano il 13,4 per cento delle nascite in Italia, mentre erano l'11,4 per cento nel 2007.

Tale dato è destinato a crescere per effetto dei flussi migratori in entrata, ma anche in conseguenza di un più alto tasso di fecondità degli stranieri. In parte la nascita di bambini stranieri colma il nostro deficit demografico, però progressivamente si è notato come il tasso di fecondità degli stranieri, pur essendo più alto, vada con il tempo adattandosi al tasso dei Paesi europei, eccetto alcune fasce della popolazione.

Vi è poi il fenomeno dei minori non accompagnati, che iniziò con i ragazzi albanesi negli anni '90. La condizione di questi minori, presenti a vario titolo sul territorio italiano (migranti, rifugiati, in stato di abbandono, privi di riferimento familiare), è molto delicata, e abbiamo qui tra le mani questa indagine conoscitiva di cui prenderò visione.

È evidente che occorre realizzare e sviluppare forme di tutela mirate a garantire a tali minori il pieno esercizio dei diritti riconosciuti dalle convenzioni internazionali e dall'ordinamento italiano. L'accesso di questi minori ai diritti fondamentali è infatti limitato, perché gli stessi sono maggiormente esposti al rischio di marginalizzazione e di esclusione sociale.

Fra i minori stranieri, i minori non accompagnati rappresentano la più grossa criticità. Il sistema italiano di accoglienza e di protezione dei minori non accompa-

gnati ha cercato di far fronte all'emergenza umanitaria, che presumibilmente continuerà anche nel corso di questo anno. In particolare, ho notato la presenza di minori non accompagnati egiziani, e in questo caso emerge un rapporto con le criticità di alcuni paesi e anche con il progetto delle famiglie di fare uscire questi ragazzi prima che compiano la maggiore età e dar loro un futuro – ma quale futuro ? – in un Paese europeo.

La fotografia della realtà dei minori stranieri non accompagnati, che emerge dal IV Rapporto ANCI-Cittalia, vede la presenza di 8.000 di loro in Italia in 845 Comuni. Credo che qui sia importante il rapporto con i comuni, perché si trovano in stretto contatto con questa realtà. Purtroppo da più parti si rileva il fenomeno delle fughe da centri o istituzioni di prima accoglienza, che riguarda oggi ben un terzo dei minori non accompagnati.

Sono convinto della necessità di investire in una prima accoglienza di qualità, che è il momento cruciale poiché è proprio nei primi giorni che si verifica il maggior numero delle fughe, ma è proprio nei primi giorni che si imposta il rapporto con questi minori.

Purtroppo sappiamo che una parte di questi minori viene coinvolta in contesti di conclamato disagio, quali il circuito penale minorile. Oltre il 90 per cento dei ragazzi che giungono nel nostro Paese è prossimo alla maggiore età e pone pertanto problemi peculiari. Nella loro cultura d'origine a questa età sono spesso considerati braccia da utilizzare immediatamente nella filiera del lavoro, ma per noi non è così: vi è ancora l'opportunità di accompagnarli in un percorso di educazione e di formazione alla vita.

La sfida per il nostro Paese è realizzare un inserimento dei giovani immigrati, affinché abbiano possibilità di successo. I fallimenti nel processo di integrazione devono essere ricondotti al minimo, perché formare e inserire tali giovani nel tessuto del nostro Paese è un buon investimento.

Vorrei soprattutto rilevare il problema della formazione linguistica: senza lingua si creano degli spostati, prigionieri dei ghetti, dei clan familiari, destinati a lavori indegni. Per questo io seguo con molta attenzione la popolazione scolastica, e il ritmo di crescita della presenza di alunni stranieri nella scuola italiana è salito vertiginosamente, tanto che nell'ultimo decennio il rapporto è di 7,9 studenti non italiani ogni 100 studenti.

Gli alunni senza cittadinanza italiana o con altra cittadinanza sono passati da 147.000 a 711.000 unità. Sono in costante contatto con il ministro Profumo in proposito e anche con il sottosegretario Rossi Doria proprio perché la scuola italiana sta affrontando un grande problema, e resto convinto che la scuola italiana sia uno dei più decisivi veicoli dell'integrazione.

Se il presidente me lo consente, non posso non toccare un binomio che mi ritrovo sempre di fronte: il problema integrazione minori/cittadinanza. La nostra tradizione italiana del 1900 è stata l'inclusione, la scuola ha avuto un ruolo fondamentale, decisivo e credo che la scuola sia il vero banco di prova in cui si impara a vivere insieme e dove si trasmettono i nostri valori.

Ieri, parlando alla moschea di Roma davanti al Presidente della Repubblica, ho affermato che l'integrazione in Italia è un fatto positivo, ma occorre viverla in un quadro di valori comuni dati. Su questo insisto molto e ho convocato una Conferenza delle Religioni per l'integrazione, perché credo che i *leader* religiosi siano mediatori importanti, e sto per convocare una conferenza delle donne per l'integrazione, perché credo che le donne siano elementi decisivi del processo di integrazione, ma anche le prigioniere delle famiglie dove non avviene l'integrazione.

Sono rimasto impressionato, presidente, a Rosarno, dell'impatto di una comunità di 1.500 maschi stranieri, lavoratori stagionali, senza le mediazioni delle donne straniere, ma spesso tale mediazione non ci può essere perché le donne

straniere sono prigioniere di un quadro familiare. Nei princìpi fondamentali si annovera la parità della donna e la parità di opportunità ma quantomeno dell'esercizio dei diritti.

In merito a scuola, integrazione, cittadinanza, in particolare dei minori stranieri ho più volte avuto modo di ribadire la mia convinzione e il Governo non si fa promotore di un'iniziativa in proposito, ma attraverso me guarda con grande interesse le iniziative che vanno maturando in Parlamento, presso l'UNICEF e so che anche qui c'è stata una mozione in proposito.

Ritengo che bisogna essere duttili e pragmatici, che la nostra scelta dello *ius sanguinis* per certi aspetti non tenga, ma che anche il discorso dello *ius soli* in un Paese poroso come l'Italia, al centro di tanti passaggi (siamo diventati un aeroporto, una stazione di servizio nel Mediterraneo) non tenga.

Bisogna pensare a uno *ius culturae*: dobbiamo onestamente, senza buonismi e senza cattivismi, riconoscere la realtà di quei bambini che sono nati in Italia e sono cresciuti italiani. Per questo parlo di uno *ius culturae* e ritengo che sentirsi italiani fin da piccoli sia un valore in più per l'integrazione della seconda generazione. Questa è la mia opinione ed è soprattutto un problema che vi sottopongo.

Per quanto riguarda le attività in corso da parte delle strutture che fanno capo alla mia responsabilità di Governo, faccio presente che l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è attualmente impegnato nell'attività di monitoraggio delle azioni contenute nel III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Il piano è uno strumento di applicazione e di implementazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo in Italia, e persegue l'obiettivo di conferire priorità ai programmi per i minori.

Le azioni previste riguardano temi, che variano dalla genitorialità delle famiglie fragili all'affidamento familiare, dal sostegno all'adozione nazionale e internazionale al ricongiungimento familiare degli stranieri, dall'accompagnamento educativo e l'inserimento lavorativo per i minori sottoposti a procedimenti penali a misure per i minori rom, sinti e camminanti, fino al tema che a me sta molto a cuore della seconda generazione, perché, come vi ho detto, anche per l'esperienza europea che ho del tema di immigrazione, sento che la sfida è lì se vogliamo far crescere dei nuovi italiani o vogliamo far crescere degli stranieri in Italia.

Qui abbiamo l'esperienza inglese, che è l'esperienza del multiculturalismo che non ha funzionato, l'esperienza francese, che sarebbe l'esperienza della *laïcité*, dell'impronta nazionale, che non ha funzionato proprio per l'esistenza dei grandi quartieri ghetto. Possiamo dire che in Francia c'è anche un inserimento di seconda generazione di *élite*, perché il fatto che il Presidente della Repubblica francese sia figlio di stranieri è altamente significativo, però ugualmente i grandi quartieri della *banlieue* parigina, che conosco un poco, sono simili ai quartieri ghetto di Londra.

Abbiamo la possibilità di costruire con tutti i nostri limiti un modello italiano pragmatico, ma dobbiamo lavorare sui bambini, dobbiamo lavorare sugli adolescenti. L'analisi dei dati che mi ha messo a disposizione l'Osservatorio ha evidenziato queste criticità: lacune nella raccolta dei dati relativi all'adozione internazionale e nazionale, tempi di attesa delle coppie, necessità di coinvolgere la scuola nella sensibilizzazione verso le problematiche legate all'adozione, necessità di definire protocolli unitari di accoglienza e sperimentare pratiche di accompagnamento nel momento post-adottivo.

Arrivo qui a un altro tema, che credo stia a cuore alla Commissione: quello delle adozioni internazionali. Passando poi al tema dell'indagine conoscitiva in corso, debbo parlare della Commissione per le adozioni internazionali (CAI), che opera presso il dipartimento per le politiche

della famiglia quale autorità centrale di applicazione della Convenzione dell'Aja del 1993.

I temi che l'adozione tocca in modo più o meno esplicito sono quelli relativi non solo alla promozione dei diritti dell'infanzia, ma anche ai nuovi percorsi di identità, alle trasformazioni della società multiculturale, ai profondi mutamenti delle famiglie, al mondo visto come villaggio globale. In questo senso, parlando di adozione internazionale anche se si tratta di un fenomeno marginale, delicato, presidente, mi sento a mio agio come ministro della cooperazione, perché il tema dell'adozione, pur se piccolo, suscita un dibattito vivace e delicatissimo.

La vicenda dell'adozione, per i contatti che ho avuto con i genitori, è un fatto intimo, che porta anche alla trasformazione delle persone stesse: è il mondo che ti entra dentro casa in modo incredibile. I bambini frutto dell'adozione sono l'espressione dei processi di integrazione più riuscita, perché è l'integrazione della mamma, del papà, della famiglia e non delle istituzioni.

Malgrado alcune criticità, noi italiani ci distinguiamo per l'elevato numero di adozioni internazionali, che hanno superato la soglia dei 4.000 (4.129 nel 2010 e. 4.023 nel 2011), nonostante la flessione delle adozioni internazionali realizzata in altri Paesi. Negli Stati Uniti, per esempio, nel 2011 rispetto al 2004 si è verificato un calo del 60 per cento, che è molto rilevante.

Noi italiani manteniamo un buon livello, anche se francamente c'è il problema dei tempi, perché in fondo il genitore vorrebbe avere il bambino in nove mesi, però qui c'è l'impatto con gli altri Stati che è complesso, ci sono le procedure e ci sono alcune garanzie. In base all'esperienza di tanti contatti, qualche volta il tempo è necessario, perché quella che è la fiammata, il desiderio di adozione in una procedura seria viene messa alla prova, si accende e si spegne.

C'è stata una lieve riflessione nel 2011, ma il nostro Paese si colloca al secondo posto tra i Paesi di accoglienza dopo gli Stati Uniti: siamo la seconda potenza come adozione internazionale. Le cause della flessione si possono individuare nel rallentamento o sospensione di attività di alcuni Paesi asiatici, come per esempio la Cambogia.

Alla flessione dell'adozione in Italia, anche se siamo il Paese che adotta di più in Europa, si aggiungono una riduzione delle domande per ottenere i decreti di idoneità rilasciati dai tribunali, la maggiore consapevolezza da parte delle famiglie italiane, laddove l'adozione è percepita come costosa e lunga, la crisi economica (non possiamo nascondercelo).

Ritengo però che bisogna sostenere di più le famiglie e incoraggiarle perché è un cammino complesso, e poi, quando si arriva al giorno felice dell'arrivo del bambino, comincia un altro cammino complesso, perché sappiamo tutti che il bambino adottato, soprattutto se grandicello, mette alla prova i genitori, per verificare se veramente lo sentano come loro figlio. Si tratta quindi di una storia molto interessante.

Circa un terzo delle coppie in possesso di decreto di idoneità non arriva poi alla scelta finale. Molti possono essere i motivi, ma ritengo che la Commissione per le adozioni internazionali possa maggiormente favorire tale itinerario. Ho dato una direttiva di responsabilità, trasparenza, finalizzata ad evitare pasticci, perché ci troviamo a operare non in un processo burocratico, ma sulla carne viva, per cui cerchiamo di essere rapidi e umani.

Per quanto concerne il fronte esterno, cresce il numero dei Paesi che aderiscono ufficialmente o si avvicinano a quello che viene chiamato « sistema Aja », definendo con maggiore chiarezza le procedure e prevedendo autorità centrali per garantire la vigilanza. Ciò significa maggiori garanzie.

Il progressivo miglioramento delle condizioni economiche e sociali nei Paesi di origine ha rafforzato in queste nazioni le motivazioni, la sensibilità all'adozione in-

ternazionale. Certo è un dramma vedere tutti questi bambini e, se il presidente me lo permette, vorrei dire qualcosa di personale. Ricordo in Ruanda di aver visitato un orfanotrofio dove vanno parecchi genitori a prendere in bambini e di aver visto questi bambini tenuti in box che sembrano recinti tendere le mani appena vedono un bianco, perché sanno che si può essere scelti. Questo è terribile.

In questo senso, però, l'esperienza italiana è buona – vorrei rassicurarvi –, è all'avanguardia rispetto ad altri Paesi di accoglienza, più ancorati al modello ideale dell'adozione di bambini piccoli e sani. Per tutti i Paesi il cambiamento di prospettiva è urgente e ineludibile: se si vuole adottare, occorre ampliare la disponibilità all'accoglienza dei bambini, non necessariamente piccoli, non necessariamente in perfetta salute e tante volte anche con bisogni speciali.

Recenti ricerche hanno evidenziato il fatto che l'istituto dell'adozione internazionale è però in una fase dedicata. Si registra per esempio l'aumento dell'età media dei bambini che entrano nel nostro Paese; oltre il 15 per cento del totale di bambini, con punte del 40 per cento per quelli dell'est europeo, presenta bisogni particolari o speciali. Si evidenziano anche costi crescenti a carico degli enti e delle famiglie, che spesso rinunciano all'adozione per motivi economici.

Nell'affrontare il tema delle adozioni internazionali, viene spesso segnalata la necessità – e io condivido – di ridurre i tempi e di semplificare le procedure. Bisogna migliorare il sistema. Dai dati trasmessi dagli uffici emerge che la tempistica attualmente prevista dal nostro ordinamento è volta a consentire l'espletamento di indagini mediche, socio-ambientali, psicologiche, necessarie per informare e preparare le coppie.

È evidente che un eventuale fallimento adottivo è traumatico, distruttivo per la coppia e soprattutto per i minori, i quali sono reduci da altre esperienze dolorose. La normativa italiana prevede l'obbligo per le coppie impegnate nel percorso di adozione di affidare l'incarico ad enti autorizzati dalla CAI, che svolgono attività di supporto. Attualmente gli enti iscritti all'Albo sono 65, e ciò rende molto impegnativa l'attività di vigilanza sull'operato. La mia sensazione è che la Commissione svolga un'ottima e severa attività di vigilanza.

Vorrei ricordare anche che la CAI è impegnata a consolidare i rapporti con i *partner* abituali e con nuovi interlocutori tra i Paesi d'origine, sostenendo con progetti specifici anche di formazione quei Paesi che si stanno avvicinando alla convenzione dell'Aja.

Per le attività formative, la Commissione sta studiando iniziative volte al maggior coinvolgimento della scuola, che, stante l'età media di bambini che entrano in Italia per adozione, è fin dalle prime battute responsabile dell'accoglienza e della loro integrazione. Devo accennare a un capitolo su cui sono stato spesso sollecitato dalle famiglie e anche da amici e colleghi, che è quello delle adozioni in Bielorussia, fatto drammatico che voi conoscete bene.

Ho raccomandato di venire incontro alle famiglie, ovviamente nel pieno rispetto della legge, di evitare tutti quei particolari burocratici che possono pesare, e mi sto muovendo – spero con qualche successo – per ottenere uno sblocco in questa sede. È un capitolo dolorosissimo, che voi conoscete bene, ma non voglio evitare di evocarlo innanzi a voi.

Assegno molta importanza alla cooperazione e all'adozione internazionale, dal 2002 ad oggi sono stati realizzati progetti di cooperazione in 44 Paesi, e nel 2010 la Commissione ha stanziato altri fondi per nuovi progetti. I progetti devono essere mirati a deistituzionalizzare i minori, al microcredito, all'aiuto alle madri e alle coppie, alla riduzione dei bambini di strada, che sono un fenomeno crescente nel mondo, perché la famiglia è sotto stress in tutto il mondo, al censimento dei minori non identificati.

Anche in base alla mia conoscenza del mondo africano, c'è il problema dei bambini inesistenti: ci sono sistemi in cui i minori inesistenti sono il 20-30 per cento e non sono registrati all'anagrafe. Questo avviene ad Haiti, in Burkina, Benin, e significa che questi bambini possono scomparire, i loro organi possono essere utilizzati, non saranno mai cittadini.

Stiamo lavorando al reinserimento sociale dei minori, alla prevenzione della mortalità infantile e alla promozione dell'adozione internazionale. Vorrei sottolineare che la cultura dell'adozione è un grande progresso, perché come ministro per l'integrazione non mi sento ministro degli stranieri: mi sento ministro degli italiani e degli stranieri, perché il problema dell'integrazione ha come maggiori attori gli italiani ed è un fatto culturale.

Il piccolo fenomeno delle adozioni internazionali aiuta la cultura dell'integrazione, perché l'adozione avvicina mondi lontanissimi ed è un'espressione del mondo come famiglia globale. I genitori adottivi sanno però che l'adozione non è rose e fiori, che è un rapporto complesso come tutti i rapporti umani e come tutti i processi di integrazione.

Il lavoro della Commissione per le adozioni internazionali è significativo proprio per il suo compito di vigilanza, ruolo delicato far sì che le coppie italiane si incontrino con tanti piccoli abbandonati in altri Paesi. L'incontro cambia la vita della famiglia italiana e ridà un futuro alla vita del bambino. La Commissione per le adozioni negli anni ha guidato gli enti a operare con serietà, per far vivere bene questo alle famiglie, e ha anche permesso agli enti di promuovere progetti nei Paesi in cui si fanno le adozioni. Questo è un aspetto molto significativo.

Non so se questo interessi la vostra competenza specifica, ma il problema della cooperazione è un problema tutto da costruire, perché non possiamo andare avanti solo con l'aiuto pubblico allo sviluppo, che ha i suoi limiti.

Dobbiamo connettere la cooperazione al sistema paese, cioè l'Italia deve entrare come sistema paese e investire in Paesi del mondo dove si possa fare in modo redditizio, ma anche la società italiana può cooperare. In Burkina ho preso visione di tanti progetti privati di enti locali, comuni, gruppi, che non ricevono nulla dallo Stato ma realizzano con scarse risorse opere particolarmente significative spesso a favore dell'infanzia.

Le adozioni realizzate nel 2011 hanno riguardato minori originari di 57 Paesi. Vorrei concepire l'adozione internazionale come un tassello delle relazioni internazionali, della politica di cooperazione e anche della politica estera. La generazione di bambini provenienti dai più disparati paesi, diventata adulta, farà assumere un connotato multietnico alla famiglia, alla scuola, alla società, ma voglio assicurarvi che nel campo della cooperazione, dell'integrazione e dell'adozione la pluralità è una ricchezza, se noi diamo una stabile identità nazionale.

Noi non siamo per il *Melting pot*, ma, rispettando sensibilità, storie e religioni, vogliamo creare una nuova generazione di italiani. Signor presidente, onorevoli deputati e senatori, per ottenere risultati positivi nella sfida dell'integrazione, per favorire il reale processo di integrazione dei minori nella nostra società, occorre l'impegno di tutti.

Al centro della mia azione c'è il principio del bene comune, che può apparire una parola antica e desueta, quello del bene nazionale. In questo senso, ribadisco che mi sento ministro degli italiani e non tribuno degli stranieri, penso che possa cominciare una nuova stagione, ma questa deve cominciare soprattutto dai piccoli, dai minori, dai bambini e dagli adolescenti.

Vi ringrazio per la vostra attenzione e sarò lieto di rispondere ai vostri interventi in occasione della replica, e soprattutto di avviare una proficua collaborazione, tenuto conto anche della vostra peculiare sensibilità. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, ministro. Purtroppo mancano tutte le colleghe del Senato che tenevano molto a questo incontro e sono stati trattati argomenti molto delicati e importanti della Commissione, per cui iniziamo a raccogliere le domande e poi, anche sulla base della documentazione che lei può lasciarci, proseguiremo nella prossima seduta.

Lei ha toccato temi fondamentali come quello delle adozioni, ma c'è anche il tema molto importante degli affidi, che è di estrema generosità e su cui purtroppo mancano i dati, lei ha toccato il tema delle adozioni internazionali ma ci sono stati tanti bambini italiani e il problema è soprattutto lo stato di adottabilità, perché sono stati abbandonati dalle famiglie di origine e praticamente anche dallo Stato, perché vivono negli istituti.

Sento di dover porre una domanda, tra le tante che ci sono, come presidente della Commissione. Per le case famiglia e le comunità alloggio abbiamo audito tante associazioni, apprendendo che ogni bambino costa all'ente locale dai 70 ai 100 euro al giorno, quindi 3.000 euro al mese. Ci chiediamo perché, anziché dare 3.000 euro a un istituto, non si aiuti direttamente la famiglia, garantendo quindi al minore la continuità dell'inserimento nell'ambito familiare. Altra caso è invece quello di famiglie problematiche. Questo sarebbe anche un risparmio per lo Stato.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Grazie, ministro. Non farò un discorso lungo per lasciare spazio alle considerazioni e domande delle colleghe. La ringrazio moltissimo per aver toccato tutti i temi che stanno a cuore a questa Commissione, e in particolare in questo momento ci stiamo occupando di questa indagine conoscitiva sulle adozioni. La ringrazio quindi di questo sguardo intelligente che lei ha rivolto ai minori, perché sono moltissimi gli ambiti in cui ci si deve occupare dei minori e che incrociano i problemi dei minori.

Vorrei rivolgerle alcune domande che sembrano in ordine sparso, però sto seguendo la sua relazione. Per quanto riguarda l'inserimento dei minori stranieri, per quelli accompagnati, che quindi arrivano in Italia con il padre e con la madre e poi con i ricongiungimenti che verranno, a mio avviso non è ancora sufficientemente entrata nel discorso della scuola l'esigenza di aiutare anche le mamme a inserirsi attraverso la lingua, perché il bambino arriva a scuola e in qualche mese impara a dire qualche parola, ma la mamma prigioniera o non prigioniera è a casa ed è isolata.

Credo quindi che dovremmo occuparci molto delle mamme, perché altrimenti la distanza tra madre e figlio aumenta in maniera drammatica, per cui il figlio va per conto suo perché ormai ha capito tutto della vita italiana, mentre la mamma rimane indietro.

Insisto su questo in tutte le occasioni perché è diventata per me una specie di fissazione e, siccome tutti giriamo molto per l'Italia e mi occupo di scuola perché sono in Commissione cultura, purtroppo mi accorgo che solo un'assoluta minoranza delle scuole ha questo tipo di sensibilità, laddove promuovono iniziative per i bambini, ma dimenticano le mamme.

Lei ha accennato al discorso dell'UNICEF: abbiamo aderito all'invito e partecipato quando ci hanno convocato e l'ho trovata un'iniziativa intelligente. Mi pare di aver capito che l'UNICEF stia avanzando una proposta di legge, che poi dovremo condividere e firmare, quindi bipartisan, che è di piccolo cabotaggio, non pensando alla grande cittadinanza dei grandi temi e problemi del mondo italiano e straniero, ma mirata ai minori che frequentano la scuola.

Mi è sembrata una cosa intelligente perché, se andiamo avanti per tasselli, forse arriviamo a una visione, che è quella da lei delineata. Vorrei sapere quindi se lei sarebbe d'accordo ad approvare una legge che riguarda la scolarità dei ragazzi e solamente il percorso che i ragazzi fanno

nella scuola e alla fine della scuola, che, come lei diceva, rappresenta una via di mezzo tra *ius soli* e *ius sanguinis*.

Lei parlava di integrazione negli altri Paesi stranieri, che è fallita, perché tempo fa si parlava di *melting pot* e *salad bowl*, termini anni fa sconosciuti, poi diventati di uso corrente. La via italiana deve essere un'altra, però non può essere solo il ministro che ha la delega per la famiglia a fare questo percorso. Bisognerebbe creare un tavolo – penso che l'avete già pensato – tra i vari Ministeri perché le competenze sono spalmate, quindi lavoro, scuola, affari sociali, *welfare*. Esiste una enorme possibilità di lavorare in questa direzione, ma non vedo cambiamenti per ora. So che siete al Governo da poco, ma bisognerebbe dare un segnale in questo senso.

Per quanto riguarda le adozioni e l'affido, il sistema dell'affido in Italia è fallito, perché, mentre per le adozioni siamo i secondi nel mondo, in Italia l'affido non è decollato e dobbiamo chiederci perché.

Per le adozioni internazionali credo che la legge sia una buona legge, solo che non è applicata. Non serve tanto cambiare le leggi, quanto applicare quelle che ci sono. In particolare, non esiste la banca dati che fa il *match* previsto dalla legge tra « domanda » e « offerta » (sono definizioni poco carine, ma le uso per capirci). Non esiste una banca dati, ma si tratta di una questione urgente, ministro, non possiamo aspettare più, perché uno dei fallimenti anche del problema degli affidi è proprio la mancanza di una banca dati.

Mi preme infine chiedere di verificare il discorso delle case famiglia e delle comunità, perché con l'introduzione della legge sulle adozioni molti si sono riciclati, hanno tirato su case famiglia di cartongesso per fingere di essere case famiglia, ma non è vero. Li incontro viaggiando per l'Italia, quindi mi sembrerebbe importante effettuare un monitoraggio e un controllo di quanto sta succedendo nel territorio italiano e vedere i minori inseriti in famiglia.

Questo è un fatto culturale: bisognerebbe sempre vedere i minori stranieri o non stranieri inseriti nelle loro famiglie, altrimenti diventano monadi isolate. So che lei è convinto di questo, ma non sempre nelle amministrazioni esiste questo tipo di approccio. Grazie.

GABRIELLA CARLUCCI. La ringrazio, signor ministro, soprattutto per avere questo sguardo e questo interesse nei confronti delle persone più deboli, e in particolare per aver sbloccato la settimana scorsa il fondo di 81 milioni di euro per i più deboli, per gli asili-nido, le scuole materne e l'assistenza domiciliare agli anziani, anche se io – lo suggerisco da sindaco di un piccolo comune di provincia – avrei inserito (e spero che lei possa farlo in futuro, anche se avete raschiato il fondo del barile) le famiglie disagiate, in cui il capo famiglia è disoccupato e ci sono parecchi figli minori a carico che restano veramente in un limbo.

Oggi, infatti, anche i comuni hanno raschiato il fondo del barile e quindi non hanno la possibilità di mettere a disposizione piccoli fondi per aiutare le famiglie in difficoltà, e soffrono soprattutto questi bambini, molti dei quali non hanno neanche un tetto in questa situazione di crisi, come posso affermare in virtù della mia esperienza sul campo.

Se quindi c'è un capitolo cui mettere attenzione oppure da inserire nelle linee guida che darete alle regioni per stilare questi bandi, dovreste indicare anche questa esigenza e con l'aiuto delle regioni trovare un ulteriore fondo per queste situazioni.

Lei ha affrontato tanti argomenti e nel parlare di adozioni ha velocemente parlato anche del costo, facendo riferimento alla situazione di crisi attuale, che forse è uno dei motivi per cui l'Italia, che in questo è la seconda potenza mondiale, oggi si trova ad arrancare. Il costo delle adozioni costituisce uno dei problemi, oltre alla lunghezza, ed è una delle difficoltà che le famiglie che vogliono adottare incontrano soprattutto oggi.

Ho domandato ad alcuni responsabili di case famiglia in audizione cosa succeda di questi minori quando escono dalla casa famiglia. Lì sono assistiti, probabilmente hanno avuto anche la possibilità di un'educazione, però sono molto giovani e sono soli, magari anche stranieri. Vorrei sapere se si possa fare qualcosa per aiutarli, per accompagnarli.

Lei parla di integrazione attraverso la scuola e a questo proposito esistono iniziative molto importanti del Governo passato, attuate tuttora, come il PON Sicurezza con un'attenzione proprio agli immigrati. Sto cercando di attuarlo e gliene parlo perché è il problema di tanti sindaci come me. I PON Sicurezza sono il luogo della mediazione culturale, offrono assistenza legale, medica, linguistica, sono addirittura banca dati per i lavoratori, quindi sono un punto di riferimento importantissimo.

Per poter accedere ai fondi del PON Sicurezza bisogna istruire una pratica talmente dettagliata che dobbiamo conoscere nome, cognome e luogo di abitazione degli immigrati, quindi stiamo parlando non di immigrazione clandestina, ma di un'immigrazione di cui si conoscono tutti i dati e di un aiuto sensibile rispetto ai temi che lei ha trattato, cioè come permettere un'integrazione dove chi viene integrato conosce le leggi, conosce la lingua, risolve eventuali problemi di salute che ricadono nella società.

Il PON Sicurezza è quindi un'opera meritoria, però è difficilissimo da far capire alle popolazioni, perché, cavalcato in maniera molto demagogica da chi è contro, viene vissuto come il luogo dove si accamperanno gli immigrati irregolari. Questa è un'opera che come Governo dovete assumere, perché i PON Sicurezza sono luoghi eccezionali, gestiti anche da immigrati che si sono già integrati, che conoscono la lingua e le leggi, che hanno già fatto tutta la trafila e possono essere di grande aiuto per i nuovi che incontrano difficoltà di integrazione.

Le chiedo quindi uno sforzo di comunicazione, per spiegare come questi siano il luogo migliore per la mediazione culturale e l'integrazione, per permettere a chi viene da un paese straniero lontano mille miglia dalle nostre leggi di comprenderle. Serve solo una forte opera di comunicazione. Grazie.

MARIA LETIZIA DE TORRE. Anch'io voglio ringraziarla, ministro, e vorrei fare un intervento breve che guardi ai fatti.

Da anni ci occupiamo degli importanti temi di cui stiamo dibattendo, laddove già l'esistenza di questa Commissione è un fatto importante, però credo che sia tempo di arrivare ai fatti. Prendo ad esempio la proposta di legge sulla cittadinanza, che giace in I Commissione Camera. Non possiamo essere così ipocriti da fare il gioco di rinviare, dichiarando di voler ascoltare gli uni e gli altri.

Siccome non sono membro di quella Commissione ma seguo indirettamente i lavori, so che la Commissione si è trovata anche a dover parlare con dei membri del Governo che non sono favorevoli alla cittadinanza ai minori, laddove adesso la legge parla degli immigrati con attenzione al completamento di un ciclo scolastico.

Occorre quindi adottare una strategia veloce e vincente, ossia che il Consiglio dei Ministri assuma una posizione e la esprima, dichiarando che, se il Parlamento delibera questa legge, il Governo è d'accordo e perché. Occorre che anche noi come membri di questa Commissione facciamo pressione presso i nostri Gruppi e veniamo a una decisione, sapendo che, come lei ha detto, lo *ius culturae* dei minori non è solo un diritto, ma è una sicurezza per il nostro paese, per i motivi che lei ha spiegato e che si stanno osservando da tempo.

Conosco l'esperienza di Trento, dove il finanziamento per i minori stranieri non accompagnati derivava direttamente dalla provincia...

ANDREA RICCARDI, *Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione*. Bisogna fare così...

MARIA LETIZIA DE TORRE. Infatti partivano dall'Albania già con il nome e il cognome di chi li avrebbe presi in carico ! Questo però ci è costato tanto lavoro, perché non si tratta solo di ospitarli, dar loro da mangiare e farli studiare: non bisogna essere ingenui, ma bisogna essere accorti in queste politiche.

Funzionava molto bene quando presso il Ministero dell'interno era istituito un comitato che coordinava le azioni di 845 Comuni. Il fenomeno dei minori soli provenienti dall'Albania è stato risolto non con una buona accoglienza, ma con un accordo del Governo italiano con l'Albania.

Sicuramente anche il Parlamento ha un ruolo, ma occorre rimettere in piedi una strategia forte, che, come lei diceva, comprenda la cooperazione internazionale, i rapporti bilaterali tra Stati e una politica europea Non comprendo perché ai minori arrivati a Lampedusa, che avevano zii e parenti in Francia, sia stato vietato di ricongiungersi ai parenti. Sappiamo bene che un minore, un adolescente con i parenti, anche nel caso di zii o prozii, ha tutta un'altra qualità di attenzione e di vigilanza su di lui.

Accanto alle considerazioni dell'onorevole Santolini e della presidente riguardo alle comunità alloggio, ricordo che di questo argomento si è occupata l'antimafia e che le fughe che si verificano sono facilitate per motivi che adesso non sto qui a spiegare, ma c'è una serie di azioni di politica europea, di rapporti bilaterali, di risorse che bisogna stanziare, laddove questi 8.000 minori non possono pesare sulle casse dei comuni, anche per ragioni di giustizia verso tutti i cittadini, e di vigilanza sui connessi problemi di traffico di minori, per cui vorrei che il Governo ci presentasse una strategia *strong*.

Degli alunni stranieri mi occupo da tanti anni e anche in questo caso non possiamo essere ipocriti: giace in Commissione cultura alla Camera una proposta di legge firmata da tutti i Gruppi per finanziare l'insegnamento dell'italiano come L2 anche alle mamme, per cui mi chiedo perché non la calendarizziamo. L'Italia non può continuare a far finta di fare ! Adesso sto lavorando a un'altra proposta che comprende questo aspetto, ma anche come Commissione dobbiamo diventare più concreti e passare dalle parole ai fatti.

Lei, ministro, citava i valori comuni che devono unirci. Questo è molto importante per i motivi che lei diceva e molti studiosi stanno cominciando a parlare non di intercultura, ma di co-cultura, cioè di quel substrato comune che, al di là delle culture che ciascuno di noi ha dentro, può costituire la cultura comune di un Paese, dell'Europa.

Un dato molto importante per realizzare questo è il *curriculum* scolastico, basti pensare all'insegnamento di geografia, storia e matematica che è molto interculturale. Alcune realtà stanno facendo uno sforzo in tal senso e ad esempio è uscito un libro, « *L'Atlante delle storie* », che guarda la storia del mondo facendo zoomate su vari periodi, storie e realtà. C'è chi lavora in tal senso anche per la matematica e la fisica.

Questo potrebbe essere incentivato dal suo Ministero e dal Ministero dell'istruzione, perché basandosi solo sul volontariato di docenti universitari si procede troppo a rilento, mentre invece il mondo corre veloce. Vorrei conoscere la sua opinione in merito.

Per quanto riguarda le adozioni, condivido quanto lei ha detto, ma nelle ultime audizioni ho cominciato a chiedermi cosa di concreto dobbiamo fare, oltre a quello che spetta al Governo, come inserire questo aspetto nella cooperazione internazionale, se sia opportuno un intervento legislativo. Anche qui chiederei un suo aiuto. Grazie.

SANDRA ZAMPA. Sarò telegrafica, signor ministro, e il mio è un ringraziamento davvero non formale per la sua relazione, perché finalmente – credo per

la prima volta – abbiamo ascoltato un ministro che affronta il tema avendo studiato e quindi sapendo di cosa parliamo, mettendoci anche una passione personale che traspariva dalle sue parole e quindi un impegno, che sicuramente permetterà di andare verso i fatti citati dall'onorevole Letizia De Torre, che per la prima volta ho visto scaldarsi, perché davvero è tempo di passare ai fatti.

Lei appartiene a un Governo che vogliamo definire speciale per non usare la parola « tecnico », che ha come sua sfida quella di cominciare a produrre fatti che per troppo tempo non si sono visti o addirittura sono stati contraddittori rispetto alle parole.

L'elenco dei temi che lei ha fatto è molto ampio e ognuna di noi avrebbe potuto continuare ad aggiungerne altri, perciò vado soltanto a due o tre punti. Il primo è una richiesta precisa sulle adozioni. Un problema molto grande riguarda la ratifica della Convenzione dell'Aja. Non so cosa impedisca che si arrivi finalmente a questa soluzione, le ricordo solo che, avendo seguito questa vicenda, sembra la tela di Penelope.

Un anno e mezzo fa, in Commissione esteri venne il ministro o un sottosegretario a rispondere, assicurando che era questione di settimane. Non si è più visto nulla, è un tema che riguarda la *kafalah*, come lei saprà, e non è mai stato sbloccato. È una piccola cosa, perché tutto è pronto e non si capisce a cosa sia dovuto l'impedimento oppure purtroppo si capisce.

Quello dei minori stranieri non accompagnati è un tema di cui ci siamo occupati tanto. Anche qui vado telegraficamente a una richiesta, perché la nostra indagine dimostra che il progetto ANCI ha funzionato bene per le ragioni che lei ha ricordato, e cioè che si collocano in numero ristrettissimo minori in comuni, in città medie o medio piccole, quindi con una possibilità della comunità di occuparsi di questi casi, di accoglierli più volentieri, attivando percorsi corretti fin dall'inizio.

Ieri ho visitato il CIE di Bologna, dove le condizioni sono come sempre drammatiche, se non di più, dove si incontrano persone giovanissime arrivate in Italia come minori stranieri non accompagnati che magari sono già state in carcere, perché sono finite in percorsi di strada, a vendere la droga e magari anche a consumarla, persone quindi di 21-22 anni uscite dal carcere ed entrate dentro un CIE, diventate tossicodipendenti.

Questo sistema sta producendo una mostruosità dal punto di vista umano, oltre che sociale, con costi molto superiori per la società italiana, in quanto passano da minore straniero non accompagnato, a carcere minorile, carcere e CIE, una cosa demenziale ! È meglio cominciare il percorso correttamente sin dall'inizio.

Sulle adozioni ho già sollevato la questione dell'Aja che stava molto a cuore alla collega Schirru. Anche io la ringrazio molto per avere sbloccato il non sufficiente, ma apprezzabile contributo sugli asili, che era molto atteso.

I temi di cui dovremmo occuparci sono molti di più, ma un problema gravissimo riguarda la povertà minorile, che sta aumentando enormemente, e non esiste un provvedimento *ad hoc* per i minori. Mentre infatti si può emanare un provvedimento destinato agli anziani, sui minori, poiché lei ha il Ministero della famiglia in mano, occorre capire come intervenire sulla famiglia, partendo dal principio che non possa essere un minore a pagare perché i genitori che si sono separati sono diventati poveri e il minore finisce in assoluta povertà o per altre situazioni.

Voglio ricordare qui che il Governo Prodi fece un provvedimento sugli incapienti, che era piccolo e *una tantum*, ma fu la prima volta che nella storia della Repubblica si faceva una cosa di questo genere. Mi chiedo quindi perché non pensare a un intervento che permetta a un minore di non uscire dal circuito scolastico, perché un altro tema che non abbiamo affrontato è quello della dispersione scolastica, per cui la reincontreremo.

Sarebbe molto bello se lei mantenesse con questa Commissione un rapporto, cercando anche di far capire che questa frammentazione delle competenze non produce il rispetto dell'interesse del minore. L'interesse del minore prevede che sia monitorato dovunque, a tutti i livelli, e quindi che anche i dati siano raccolti dai Ministeri con attenzione a questo.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro, e faccio anche un appello. Dato che, come lei diceva poco fa, questa è una Commissione anomala, perché qui non c'è maggioranza o opposizione, destra e sinistra, e dato che voi siete un Governo anomalo, poiché il diritto alla cittadinanza è il diritto all'identità e significa fare esistere i bambini, i minori, cominciamo ad attivare un tavolo in cui ognuno di noi possa dare un contributo.

Invece di continuare con gli *iter* vecchi della proposta di legge che giace in Commissione, attiviamoci e cominciamo a lavorare, così bypassiamo tutte le pastoie burocratiche. Cominciamo a trovare un punto di incontro con l'UNICEF, così da dare concretezza al tutto.

Nel ringraziare il Ministro Riccardi, che dovremo riconvocare, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 29 maggio 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0018490