COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

7.

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 MAGGIO 2012

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE **ANNA MARIA SERAFINI**

INDI

DELLA PRESIDENTE **ALESSANDRA MUSSOLINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Serafini Anna Maria, *presidente* 3

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

Audizione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Marche, Italo Tanoni e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Puglia, Rosangela Paparella:

PAG.

Mussolini Alessandra, *presidente* .. 7, 11, 17, 19

Serafini Anna Maria, *presidente* 3, 14

Capitanio Santolini Luisa (UdCpTP) 12

Carlino Giuliana (IdV) 17

De Torre Maria Letizia (PD) 14

Paparella Rosangela, *Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Puglia* 8, 19

Tanoni Italo, *Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Marche* 3, 17

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA VICE PRESIDENTE ANNA MARIA SERAFINI

La seduta comincia alle 12,20.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Marche, Italo Tanoni e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Puglia, Rosangela Paparella.

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 Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Marche, dottor Italo Tanoni, e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Puglia, dottoressa Rosangela Paparella

Do la parola al Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Marche, dottor Italo Tanoni.

ITALO TANONI, *Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Marche*. Grazie, presidente. Per accelerare i tempi, ho sintetizzato i dati che ho già inviato nella documentazione che avete ricevuto come componenti della Commissione. I dati comprendono sia le statistiche relative all'affido degli ultimi sei anni, con cadenza biennale, sia una sintesi della relazione sull'attività che ho condotto nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza nella regione Marche.

La presentazione si divide, dunque, in due parti. La prima parte riguarda il tema odierno, ovvero l'affido nella regione Marche; la seconda, invece, è più specifica ed è relativa alle iniziative dell'Autorità di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza.

In relazione alla questione dell'affido nelle Marche, nella prima *slide* vediamo il quadro normativo che regola la materia nella regione Marche: con la legge regionale 6 novembre 2002, n. 20, che stabilisce anche le tipologie dell'affido in ambito regionale. Vi sono altri testi legislativi ordinati cronologicamente – ne abbiamo uno del 1994 e uno del 2003 – che regolamentano la materia sotto l'aspetto gestionale. Abbiamo, in particolare, la legge regionale 14 marzo 1994, n. 8, che riguarda la gestione dei servizi, e una delibera della giunta regionale che entra nel merito dell'organizzazione del problema dell'affido nella regione.

Vi sono, poi, altre iniziative, come quella recente del consigliere Dino Latini, che ha presentato una proposta di legge sull'affido alle famiglie. Inoltre, una delle cinque province delle Marche, la più giovane, quella di Fermo, ha presentato una delibera sull'affido che prevede sostegni finanziari, ma anche servizi per chi opta per l'affido familiare. Questo è il quadro normativo complessivo.

Per quanto riguarda la principale normazione regionale, ho sintetizzato le due tipologie che fanno riferimento al tema dell'affido nella realtà regionale. La prima riguarda le strutture abitative con bassa intensità assistenziale. Sono, sostanzialmente, le comunità familiari e le case famiglia, ovvero piccoli nuclei gestiti da due figure genitoriali che surrogano la famiglia con dei piccoli gruppi di bambini. La seconda tipologia, più ricca, è quella delle comunità, che è a media intensità assistenziale perché affronta problemi più complessi e situazioni che riguardano, in particolare, i disagi degli adolescenti. La tipologia – ripeto – si fa più ricca e comprende tutte le cosiddette « comunità di accoglienza ».

Nel raccogliere i dati sull'affido, ho fatto predisporre dall'ufficio un quadro complessivo della situazione nella regione Marche, dal quale si evince chiaramente – a questo proposito, faremo delle brevissime considerazioni – che c'è stato un picco nell'affido dei minori negli anni 2007-2009, cui è seguito un notevole calo nel 2011. Statistiche più dettagliate consentono di avere un quadro preciso della situazione. Comunque, dal 2005 al 2009, vi è stato un progressivo aumento del flusso di minori inseriti presso le comunità, cui è seguita una significativa diminuzione. Ciò è legato al fatto che, nella regione Marche, la presenza di minori stranieri non accompagnati è fortemente diminuita.

Volendo fare delle ipotesi, in questo periodo di maggiore aumento dell'affido in comunità, ci sono stati anche dei passaggi critici. Infatti, prima c'era la gestione da parte della procura dei minori e dei tribunali ordinari, invece, oggi il problema viene gestito assieme, quindi vi sono anche minori segnalazioni. Devo dire, insomma, che qualche episodio di segnalazione di minori è sfuggito, perciò nel 2011 abbiamo registrato questo rilevante calo rispetto alle statistiche del 2005, 2007 e 2009.

È importante, però, rilevare che è rimasto costante il dato dell'affido parentale eterofamiliare, che è significativo del fatto che nella regione Marche l'aspetto dell'affido familiare sia considerato maggiormente rispetto a quello nelle comunità di accoglienza. Su questo, abbiamo anche i dati disaggregati per le province marchigiane. A parte Fermo, che è una provincia nuova, il picco maggiore riguarda Ancona, che è uno dei porti commerciali più importanti dell'Adriatico, cui segue Pesaro. Insomma, sono le due realtà più popolate, in cui il fenomeno è più rilevante, in cui esistono i centri di accoglienza e in cui le prefetture e le questure si sono attivate assieme – almeno all'inizio – per risolvere il problema dei minori stranieri non accompagnati. Sotto questo aspetto, abbiamo anche partecipato ad alcuni tavoli di lavoro, ma al momento è tutto fermo perché non c'è nessun segnale di interesse per questo problema. Dico questo anche con una certa preoccupazione.

Per contro, l'affido familiare è addirittura aumentato leggermente nel tempo, secondo gli indici illustrati nella colonna verde dell'ultimo grafico. Ciò si evince anche dagli interventi, che sono stati 241 nel 2005 poi 282, 268 e 264. Si ha, quindi, un andamento costante, che testimonia la scelta precisa da parte della istituzione regione, che individua anche delle misure di sostegno alle famiglie affidatarie.

Per quanto riguarda le comunità, il quadro mostra il calo che si è registrato e che dipende soprattutto dai minori stranieri. Infatti, siamo passati da 539 e 605 a 243 nel 2011. Anche il grafico evidenzia il notevolissimo calo che c'è stato riguardo ai minori stranieri non accompagnati. Questo è un fenomeno che presenta diverse chiavi di lettura, alcune delle quali ho richiamato poc'anzi.

Vi è poi da rilevare che, sulla base dei dati disaggregati, la maggior parte dei minori in comunità è di età compresa tra i 12 e i 17-18 anni. Ciò significa che il problema non è stato affrontato sul piano preventivo, quando si potevano attrezzare meglio strutture e servizi per prevenire la situazione di disagio. Questo è un segnale importante, che comporta notevoli conseguenze anche sull'andamento del fenomeno dei minori in comunità. Rispetto a questo elemento preoccupante, c'è, però, il

dato positivo della cadenza stabile nell'affido familiare, come i dati hanno dimostrato.

Riporto, poi, dei dati grezzi, che non hanno bisogno di commento, circa le ripartizioni delle comunità tra le varie province e il finanziamento regionale, che è stato di poco più di 4 milioni di euro nel 2010 e di 5 milioni di euro nel 2011, con un aumento di circa 1 milione. Oltre al finanziamento regionale, vi è quello dei comuni, che è maggiore. Insomma, il costo per la comunità è abbastanza rilevante a tutti i livelli.

Riguardo alle tipologie di comunità, abbiamo comunità educative, comunità familiari e case famiglia. Anche in questo caso, i dati offrono un riscontro di quanto ho affermato all'inizio, ovvero che la tipologia dell'affido familiare è più rilevante rispetto a quella in comunità.

Inoltre, ho realizzato una disaggregazione dei dati relativi alla gestione delle comunità. L'aspetto più preoccupante riguarda le associazioni che gestiscono le comunità e il volontariato. Spesso, infatti, non c'è un serio monitoraggio di queste esperienze – fatto che ho denunciato anche come Ufficio del garante – da parte della regione. Di volta in volta, si rivelano episodi abbastanza preoccupanti proprio per la mancata gestione del monitoraggio. A questo riguardo, come documentazione ufficiale, abbiamo una relazione della procura per i minorenni del 2007. Non abbiamo dati aggiornati al riguardo. Io, peraltro, mi sono insediato un anno e mezzo fa circa.

Tornando al tema principale, le cause dell'affido sono le più svariate. C'è un calo generale dei matrimoni (meno 18,5 per cento circa in un decennio) e l'aumento delle separazioni e dei divorzi, che, dal 2002 al 2009, hanno registrato un più 4,2 per cento. Nelle Marche, l'affidamento dei minori – cito i dati del 2009 – fa leva sull'affido condiviso, come prescrive la normativa, nel 90 per cento dei casi; per il restante 10 per cento si ricorre, invece, all'affido familiare o in comunità.

Veniamo ora alle criticità. Innanzitutto, come ho denunciato, vi è un carente coordinamento tra le varie agenzie, che letteralmente non si parlano. Insomma, c'è la difficoltà di stabilire delle relazioni funzionali alla soluzione del problema. Peraltro, lo stesso vale per alcune realtà delle questure, con le quali non c'è proprio possibilità di dialogo, ma anche per la scuola e per gli enti locali. La scuola, per esempio, è disponibile, ma vi sono comunque dei problemi. Anche con gli enti locali – con l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e l'UPI (Unione delle Province d'Italia) – c'è qualche difficoltà, senza contare l'attuale situazione delle province.

Inoltre, negli ultimi anni, le strutture di accoglienza, anche rispetto alla prima tipologia regionale che ho tratteggiato, si sono ampliate. Abbiamo come riferimento strutture sanitarie, convitti, case di riabilitazione e comunità di inserimento per i tossicodipendenti anche minori. Il problema, quindi, è diventato più complesso. Tuttavia non esiste attualmente una legge regionale che recepisca le emergenze di questo fenomeno.

Le criticità denunciate nel rapporto della procura per i minorenni del 2007 facevano leva sulla carenza di monitoraggio e di uniformità negli interventi degli enti locali. Non esistono, infatti, dei livelli minimi di assistenza per gli enti locali. Su questo, la regione non ha ancora legiferato, se non in termini molto generali, soprattutto di carattere organizzativo, ma non educativo. Spesso, come sostengono gli stessi tribunali, si mettono in atto interventi tardivi che comportano difficoltà nel recupero di situazioni di forte disagio. Si parla anche di superficialità operativa. Su questo, però, si scopre l'acqua calda. Infatti, molte strutture, proprio perché non hanno più controlli, vanno avanti senza piani individualizzati. Insomma, si procede con un certo pressappochismo.

Per di più, in molte realtà – come per gli enti locali che gestiscono le comunità di accoglienza – c'è un chiaro conflitto di interessi tra controllato e controllore. Anche questo rientra tra i rilievi del procuratore del tribunale dei minori. A ciò si

aggiungono le carenze educative. A questo proposito, citavo la mancanza di progetti di recupero individualizzati e di definizione dei tempi. Sotto quest'ultimo aspetto, avendo partecipato a vari incontri, posso dire che tutte le comunità denunciano che in molte realtà i minori vengono mantenuti oltre il tempo imposto dalle sentenze dei giudici. Quindi, c'è una carenza generale che viene contestata dalle stesse comunità di accoglienza. Si denuncia, poi, anche una mancanza di ascolto del vissuto del minore, problema riguarda soprattutto i tribunali ordinari, a cui molto spesso viene dirottata la questione delle dissociazioni familiari. Molto spesso, infine, i minori vengono tenuti senza nessun controllo anche oltre la maggiore età. Queste sono le principali criticità.

Volendo individuare alcune possibili soluzioni, ritengo importante privilegiare gli interventi di secondo livello, cioè di prevenzione, perché quando il fenomeno esplode a certi livelli a 17-18 anni diventa difficile da recuperare.

Più in generale, vi è la necessità di stabilire una politica più organica sul piano regionale. Esiste l'osservatorio, ma non è collegato alla procura per i minorenni, né all'Autorità di garanzia dei minori. Insomma, il dialogo tra le varie istituzioni è in realtà un monologo perché i vari enti non hanno nessun raccordo. Da parte nostra, abbiamo cercato di avviare dei tavoli tecnici sul tema dei minori fuori famiglia, ma siamo ancora al punto di partenza.

Ancora, manca – penso, però, che questo sia un problema generalizzato – una banca dati regionali dei minori fuori famiglia. Noi l'abbiamo realizzata con dati reali ricavati da diverse fonti ed aggregati dall'abile staff degli uffici del garante.

In conclusione, signor presidente, vorrei esprimere delle considerazioni in merito alla relazione sulle attività della regione, premettendo che questa è una delle poche realtà regionali che assomma nella mia persona una pluralità di funzioni che vanno da quella di difensore civico, a quella del Garante dei diritti detenuti, del Garante dei diritti dell'infanzia e del Garante degli immigrati, contro le discriminazioni.

A questo proposito, devo dire che ho iniziato ad operare successivamente all'approvazione della legge regionale, quindi nell'ambito di un quadro legislativo ben definito. Tuttavia, voglio significare la complessità del lavoro che sto portando avanti in regione.

Per quanto riguarda le attività del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, anche sul piano della preparazione professionale – come sanno molti colleghi della Commissione – ho fatto parte del mondo scolastico, quindi la propensione per questa realtà è maggiore rispetto a quella per altri ambiti che gestisco. Le piste operative su cui mi sono orientato sono essenzialmente tre.

La prima è legata alla mancanza di dati relativi all'infanzia e all'adolescenza, quindi ho commissionato alcune ricerche alle università regionali, in maniera equa per evitare squilibri. Come vedete, infatti, vi sono tutte le università, compresa quella di Camerino, che sta svolgendo una ricerca sui detenuti. Queste indagini mettono a fuoco alcuni aspetti essenziali del tema dell'infanzia e dell'adolescenza, come la mediazione, il progetto legalità. Attualmente, è in corso una ricerca sull'abuso in collaborazione con il tribunale dei minori. Ci interessiamo, però, soprattutto di prevenzione del disagio e delle dipendenze nell'adolescenza. Sapete, infatti, che questo è un problema importantissimo.

La seconda pista operativa del Garante della regione Marche è legata alla formazione. Siamo nella seconda fase del corso sull'abuso nei confronti dei minori. Successivamente, organizzeremo dei gruppi territoriali a cui parteciperanno non solo gli insegnanti che segnalano i casi all'interno e fuori dalla scuola, ma anche gli ordini professionali degli psicologi, dei pedagogisti e degli assistenti sociali. Abbiamo, inoltre, il compito della formazione dei tutori e curatori, in collaborazione con le due università, offrendo anche consulenza ai tutori e ai curatori che ogni anno indichiamo al tribunale dei minori.

Nell'ambito, poi, dell'attività di promozione, abbiamo fatto delle azioni sulla qualità della vita infantile e attività di « ricerca-azione » per l'educazione alla legalità. In particolare, sulla giustizia minorile – altro tema scottante perché nella nostra regione abbiamo circa 600 ragazzi in situazioni di disagio – abbiamo promosso un primo progetto pilota, con le comunità di messa in prova per l'inserimento di questi minorenni nel mondo del lavoro. Infine, con il Corecom (Comitato regionale per le comunicazioni) stiamo portando avanti un'attività di prevenzione per la pedofilia e la pedopornografia su *internet*, seguendo una delle indicazioni della Commissione europea.

Da ultimo, vi sono i fascicoli. Infatti, ci vengono fatte delle segnalazioni alle quali diamo seguito. La casistica della fascicolazione portata avanti dall'ufficio del Garante nel 2011 mostra che i fenomeni relativi all'infanzia e all'adolescenza sono fortemente aumentati rispetto agli anni precedenti, segnale preoccupante del disagio che anche l'infanzia e l'adolescenza stanno attraversando in questo particolare periodo. Grazie.

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE ALESSANDRA MUSSOLINI

PRESIDENTE. Grazie, dottor Tanoni. Prima di dare la parola al Garante per l'infanzia della regione Puglia, Rosangela Paparella, vorrei rimarcare alcuni aspetti già noti alla Commissione.

In primo luogo, sappiamo della mancanza di coordinamento. Su questo, la Commissione si è attivata direttamente per un colloquio con i Presidenti Fini e Schifani perché – come sapete – il Garante nazionale non ha ancora il regolamento, attualmente in esame presso il Consiglio di Stato. Lancio, quindi, una proposta, che non è una provocazione, ma un punto importante per voi che svolgete questo ruolo sul territorio. Infatti, non solo c'è mancanza di coordinamento, ma, da quello che abbiamo notato, i minori non sono una priorità, non sono nello statuto e non hanno fondi vincolati. Anche il fatto che lei abbia più incarichi in più settori e non solo in quello dell'infanzia e dell'adolescenza rientra in questo problema.

Proporrei che i Garanti delle regioni attualmente in carico (non tutte le regioni italiane hanno ancora provveduto alla nomina) mandino un appello o una lettera affinché il Governo approvi in tempi brevissimi il regolamento al fine di rendere operativo il Garante nazionale. Il problema è veramente grave perché senza regolamento il garante non può operare.

Tra l'altro, come per gli enti locali – lei dice che le regioni non controllano le convenzioni, ma non lo fanno neanche i comuni – lo stesso problema del coordinamento esiste a livello nazionale. È inutile stanziare soldi per un'*authority* – che, peraltro, abbiamo voluto fortemente all'unanimità – non operativa. Si può dire, infatti, che non ha neanche un numero di telefono.

Da parte nostra, abbiamo fatto un primo passo formale. Credo, quindi, sia il caso che anche da parte dei Garanti che sono stati istituiti si debba esprimere la necessità di rendere immediatamente operativo il Garante nazionale, anche ai fini di un raccordo. Del resto, la vostra iniziativa locale è importante affinché cominciate a lanciare allarmi sulla mancanza di coordinamento e di obiettivi sui minori.

Per esempio, lei diceva che il minore rimane in comunità spesso oltre i 18 anni. Ebbene, su questo, abbiamo sentito delle comunità che non sapevano cosa fare con i ragazzi senza una famiglia, senza contare che, a volte, la famiglia è non dico nemica, ma rappresenta un problema. Cosa si può fare in questo caso, prendere i diciottenni e lasciarli in balia di loro stessi ? Allora, abbiamo esposto al Ministro Fornero – la senatrice Serafini eventualmente ci aggiornerà – la necessità di un'integrazione nel mondo del lavoro di ragazzi che hanno avuto forti disagi e che sono stati abbandonati anche due o tre volte. Anche su questo, abbiamo parlato con il Presidente Schifani.

In conclusione, credo che sia molto importante un vostro intervento, anche per attivare un collante tra voi e condividere le varie problematiche.

Do ora la parola alla dottoressa Rosangela Paparella, Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Puglia.

ROSANGELA PAPARELLA, *Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Puglia*. Grazie, presidente. Rispondo subito al suo ultimo invito perché martedì prossimo ci incontreremo, come Garanti, per la Conferenza nazionale dei Garanti – uno degli organi previsti dalla legge nazionale – una delle occasioni non soltanto per una crescita collettiva di questa esperienza sul territorio nazionale, ma anche per concordare delle iniziative che possano essere di stimolo ai decisori. Infatti, la difficoltà che vive il Garante su larga scala è la stessa che molti di noi stanno vivendo nei vari territori regionali. Pensiamo, per esempio, alle regioni che non hanno nemmeno un ufficio di garanzia. Vi è, insomma, uno scarto culturale che il Paese stenta a colmare.

Tra l'altro, martedì sarà presentato anche l'ultimo Rapporto del gruppo CRC (Gruppo di lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

In generale, credo che siano ancora molti i passi da compiere, quindi il nostro ruolo, come Garanti, è di sollecitarvi in questa direzione.

La mia nomina è molto recente. Sono stata eletta a novembre dal Consiglio regionale e mi sono insediata a gennaio. La mia esperienza in questo ruolo è fresca, ma, ovviamente, non lo è altrettanto quella professionale rispetto ai temi dell'infanzia.

Prima di iniziare, voglio presentarvi la dottoressa Zampano, dirigente dell'Ufficio integrazione socio-sanitaria dell'assessorato al *welfare* della regione Puglia. Ho voluto la sua presenza perché il mio obiettivo è cominciare da subito un lavoro di rete e di costruzione di collaborazioni concrete.

Vi chiedo scusa se, a differenza del collega Tanoni, non ho preparato delle *slide*. Tuttavia, ho lasciato a disposizione del materiale. In particolare, troverete due *dossier* che, nel caso in cui abbiate necessità di approfondire, illustrano gli ultimi dati disponibili sulla situazione dell'affido e delle adozioni in Puglia. Siccome siamo una realtà molto in divenire da questo punto di vista, troverete una bozza delle nuove linee guida sulle adozioni in Puglia, che sarà sottoposta a una fase di concertazione. Troverete, infine, l'ultima pubblicazione disponibile, ovvero il Rapporto sui minori fuori famiglia, riferito a dati fino al 2010, che è frutto dell'impegno della Puglia, insieme al Centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nel monitorare, a cadenza biennale, lo stato dell'arte sull'affido.

Considerati i tempi, vorrei utilizzare questa occasione per passare rapidamente alla statistica e centrare alcune criticità, articolando la discussione su alcuni elementi nodali.

Partendo dall'affido, gli ultimi dati si riferiscono – ripeto – al 2010. Abbiamo in corso un monitoraggio che dovrebbe arrivare fino al dicembre 2011. Si tratta di un progetto di ricerca piuttosto complesso con dei *focus group*, ma i dati sono ancora troppo frammentati per poterveli consegnare. Comunque, la significatività dei dati che vi riferisco è già notevole.

In Puglia, al 2010, avevamo 3.349 minori fuori famiglia. Solo per il 43,4 per cento è stato possibile procedere ad affido. Tutti gli altri sono, quindi, ospitati in comunità. Per il 74 per cento si trattava di affidamento intrafamiliare; ben l'83 per cento riguardava affidi giudiziali. Si tratta per il 52 per cento di maschi e di età compresa fra 11 e 17 anni. Nomino apposta questo dato di genere perché spesso implica anche una maggiore complessità nella prassi di affido e nello stabilire delle relazioni e dei legami all'interno delle famiglie.

Vi sono, poi, dei dati che ci hanno fatto molto pensare. La Puglia ha delle linee guida sull'affido varate nel 2007, già abbastanza innovative perché fortemente orientate nel restituire responsabilità agli enti locali e nella prospettiva dell'integrazione tra istituzioni. Nonostante questo, ci

risulta che soltanto il 32,2 per cento dei comuni dichiara di avere un servizio dedicato all'affido.

Questo, peraltro, era ed è uno degli obiettivi di servizio con un indicatore misurabile previsto dal nostro Piano regionale per le politiche sociali. Eppure, soltanto il 32 per cento dei comuni ha un ufficio dedicato e solo il 14 per cento dei comuni dichiara di realizzare campagne di sensibilizzazione. Siccome stiamo parlando di un processo che è prevalentemente culturale, capite bene che il difetto di sensibilizzazione e di formazione dei cittadini verso questo tipo di approccio è ancora molto rilevante. La sensibilizzazione cresce, ma molto lentamente. Inoltre, ancora non c'è, se non nel 6 per cento dei comuni, un elenco di famiglie affidatarie. Infine, soltanto il 50 per cento dei comuni ha previsto un contributo per le famiglie affidatarie. Questo è lo stato dei numeri.

Sappiamo che sono in discussione le nuove linee di indirizzo previste per l'affido e guardiamo con molto interesse alla loro definitiva approvazione perché contengono dati e presupposti teorici, pedagogici e psicologici, che possono aiutarci e fornirci gli elementi per integrare le nostre linee guida.

In sostanza, si tratta di una sorta di rivoluzione copernicana. Mi è capitato, in altre vesti, di seguire dei progetti sperimentali sull'affido. Ora, si tratta di capovolgere la prospettiva, guardando all'affido come un'opportunità non sanzionatoria nei confronti della famiglia in difficoltà, ma addirittura di prevenzione dell'allontanamento del minore, se l'affido viene fatto utilizzando altre forme, per esempio, a reti familiari o *part-time*.

In Puglia, stentiamo a praticare delle esperienze così sperimentali. Tuttavia, è questa la direzione che va sollecitata. Non si tratta di interrompere la relazione con la famiglia, ma di costruire dei fattori di protezione della famiglia in difficoltà. Non è, insomma, il bambino a essere preso in carico, ma tutto il nucleo familiare. Gli attori di questo processo di *empowerment* sociale sono anche le famiglie affidatarie, nonché i soggetti che vanno a formarle.

Devo dire che, per fortuna, nel mio caso, esistono dei rapporti di grande collaborazione con gli uffici dell'assessorato al *welfare* della regione e da subito, nonostante la mia giovane età in quanto Garante, abbiamo stabilito delle intese proprio in termini di prospettiva valoriale.

In particolare, rispetto all'affido, voglio sottolineare che esiste un Piano straordinario per l'affido che, a partire dalle linee guida e sulla base del Piano regionale delle politiche sociali, prevede un sostegno anche finanziario ai comuni che vogliano abbracciare dei progetti sperimentali da questo punto di vista. Vi è il Piano « Famiglie al futuro » che prevede delle linee di intervento straordinarie per sostenere gli enti locali che vorranno attivare delle prassi positive rispetto allo sviluppo della cultura dell'affido.

Vorrei fare una nota sui dati relativi ai minori fuori famiglia. In Puglia, diversamente da quanto diceva il collega Tanoni, questi dati sono fortemente condizionati dall'aumento costante della presenza di minori stranieri non accompagnati. Mi sento, come Garante, di far rilevare questo aspetto in questa sede perché non mi aspettavo questa priorità. Infatti, in percentuale, il 50 per cento del mio impegno come Garante è al servizio delle condizioni dei minori stranieri non accompagnati che in Puglia, in particolare nell'ultimo anno, sono cresciuti di numero anche per effetto dell'emergenza nord Africa, quindi dei flussi da Lampedusa.

Tuttavia, sottolineo che mentre i minori che sono arrivati per effetto del canale africano hanno, almeno fino a fine anno, un diverso sistema di protezione e di accoglienza, ci sono moltissimi ragazzi, che ho conosciuto personalmente, provenienti dall'Afghanistan o dall'Iraq, che mi preoccupano non poco. Si tratta di soggetti al 99 per cento di sesso maschile di età tra i 15 e i 17 anni. In questo ambito, il lavoro da fare per rafforzare il sistema della garanzia del diritto è enorme.

Essendo all'interno dei tavoli sia in prefettura sia interistituzionali e ultima-

mente anche in cabina di regia per l'emergenza nord Africa, posso dire che mentre in passato la Puglia era zona di transito, ora sempre di più si tratta di flussi tendenzialmente permanenti. Mi riferiscono, peraltro, che questi ragazzi, in comunità, seguono con molta positività, desiderio e volontà di integrazione i percorsi di formazione, per cui abbiamo tutto l'interesse, con uno sguardo che va più lontano nel tempo, a sostenere i processi di integrazione di cittadinanza.

I problemi grossi sono ancora legati alle procedure di riconoscimento della minore età, che stentano ad arrivare a protocolli davvero garantiti. Mi parlano, infatti, ancora di *range* di errore molto grandi. Sono, poi, affidati prevalentemente a procedure di medicina legale, quasi esclusivamente alla radiografia del polso, che ha – come sapete bene – degli indicatori che si riferiscono a categorie di riferimento del maschio caucasico, quindi per nulla applicabili alle etnie da cui solitamente provengono questi ragazzi. Quindi, il primo problema è il riconoscimento della minore età.

Il secondo problema è organizzare un sistema di accoglienza, sul quale devo dire che la Puglia ha fatto un ottimo lavoro, anche nel campo della verifica e del controllo delle condizioni in cui agiscono i gestori delle comunità.

Un altro problema molto grave, che è la mia priorità in quanto Ufficio del garante, riguarda la rappresentanza legale di questi ragazzi. Si tratta, infatti, di persone di minore età che non hanno alcuna voce, quindi è necessario nominare un tutore. Ora, in Puglia non ci sono tutori. I tribunali per i minori fanno un'enorme fatica per reclutare dei tutori. Questo è un compito che, da regolamento regionale, è affidato al Garante, quindi ho in corso delle trattative con l'Ordine degli avvocati, che, per fortuna, è estremamente disponibile, e con il tribunale per i minori di Bari. Intendiamo, infatti, avviare un progetto pilota per la formazione di rappresentanti legali.

Su questo, pongo a voi una questione della quale abbiamo discusso anche in Conferenza garanti. Sarebbe molto opportuno che ci fosse un'iniziativa legislativa volta a sostenere i cittadini che si propongono come tutori e rappresentanti legali, per esempio, con il riconoscimento della funzione pubblica. Infatti, porsi come tutore di una persona di minore età significa avere del tempo a disposizione. Banalmente, occorre doversi assentare dal lavoro per accompagnare il minore all'udienza, per andare a trovarlo in comunità e magari andare a prendere il mediatore culturale. Ecco, conosco moltissimi cittadini che avrebbero questa disponibilità, ma non hanno la possibilità di chiedere, per esempio, un permesso dal posto di lavoro. Questa è una delle proposte che abbiamo discusso in Conferenza garanti e che vi sottopongo.

Vorrei dire qualche parola sulla situazione delle adozioni in Puglia, che è davvero molto dinamica. Come vi anticipavo, troverete nella cartellina del materiale su questo argomento. In sostanza, l'assessorato al *welfare* ha predisposto una bozza di nuove linee guida fortemente orientate a risolvere alcune criticità. Ora, i dati statistici – anche qui mi riferisco a dati del periodo 2007-2010 – mostrano una situazione abbastanza omogenea nelle varie province, o meglio nelle varie sedi di tribunale (Bari, Lecce e Taranto), con un aumento delle dichiarazioni di adottabilità e delle richieste da parte di possibili genitori adottanti nella doppia modalità di adozione nazionale e internazionale. Credo che questo sia un dato costante e sovrapponibile con quello nazionale.

Cercando di fare una lettura critica dei dati statistici per intercettare delle tendenze, ho notato con interesse che sta aumentando l'età dei genitori che chiedono l'adozione internazionale, cioè stanno crescendo le coppie in cui almeno uno dei coniugi supera i 45 anni, rispetto a quelle che chiedono, invece, l'adozione nazionale. Le domande di disponibilità sono in leggera flessione nell'ultimo triennio, mentre sono in aumento i procedimenti, i decreti e le dichiarazioni di adottabilità.

Ora, al di là dei dati statistici, è interessante centrare l'aspetto più critico, che è proprio – non sarà una novità per la presidente – quello del dialogo tra istituzioni. Dovete sapere che la Puglia, a partire dal 2000, ha compiuto la scelta di affidare l'*iter* adottivo ai consultori familiari, sia per prassi consolidata da parte dei tribunali per i minori, sia per l'esigenza che gli *iter* fossero seguiti dalla figura professionale dello psicologo, non sempre presente a livello comunale. Questo ha aperto diverse questioni che hanno a che fare con l'anello debole in Puglia – e forse non solo in Puglia – ovvero la carenza di un'effettiva integrazione socio-sanitaria.

Infatti, stiamo parlando di un problema che travalica quella che definisco la « maleducazione tra istituzioni » perché si tratta della difficoltà di integrare realmente, nell'interesse dei soggetti, linguaggi e costruzioni identitarie. Attualmente, ci siamo resi conto che esiste un'enorme disomogeneità tra territorio e territorio rispetto alle prassi operative e di valutazione delle coppie. Intendiamo, quindi, lavorare affinché ci sia una maggiore diffusione delle buone prassi attraverso l'effettiva costituzione di *équipe* multidisciplinari, che sono già previste, ma molto scarsamente presenti in Puglia e a macchia di leopardo. Noi vogliamo, invece, farne uno strumento fondamentale. Parliamo, in particolare, di *équipe* multidisciplinari che vedano quantomeno la figura dell'assistente sociale, quasi sempre appartenente all'organico dei comuni, e la figura dello psicologo consultoriale. Inoltre, là dove ci sarà necessità, pensiamo all'intervento della figura di un legale e di un pedagogista.

Il vero lavoro serio è la costruzione della cultura del lavorare insieme in rete. Quindi, immaginiamo che, oltre ai protocolli operativi che sono già contenuti nelle bozze, sarà necessario un lungo e intenso lavoro di concertazione che aiuti a smussare i limiti identitari della singola categoria professionale per poi procedere a definire delle prassi comuni.

Da ultimo, vorrei toccare un tema che ho citato nel mio primo incontro come Garante in assessorato. Credo, infatti, che una delle più grandi criticità nei percorsi di adozione sia rappresentata dalla postadozione, tema sul quale vi è una letteratura scarsamente approfondita perché possiamo avere solo dati numerici sui fallimenti adottivi che sono registrati tramite la « restituzione » – concetto terribile, che designa una ferita molto grande – del minore. C'è, però, tutto uno spazio di fallimento che non è registrabile in quanto restituzione, ma in quanto disagio.

Personalmente, ho avuto delle esperienze dirette di fallimenti postadottivi che non sono culminati in una restituzione, ma, molto peggio, in tragedie familiari. In Puglia, quindi, stiamo lavorando moltissimo per far sì che i percorsi postadottivi, che oggi sono praticati solo dal 40 per cento dei consultori, diventino non posso dire obbligatori, ma pratica comune per tutti, con tutte le difficoltà del caso. Peraltro, oggi ci sono delle forme anche molto innovative nella postadozione. Penso, per esempio, alla risorsa dei gruppi di genitori che hanno già adottato.

Come ho detto in occasione di quel primo incontro, su questo aspetto non mollo. Sento, infatti, che abbiamo il dovere di lavorare su questo piano perché questi genitori vengono letteralmente tagliati con l'accetta in fase di preadozione, ovvero di valutazione e di indagine psicosociale, ma poi sono lasciati spesso terribilmente soli, quando, invece, basterebbe un banale supporto pedagogico di base per aiutarli ad attivare la relazione positiva con il loro figlio. Vi ringrazio molto.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei dire che credo che non si sia parlato di un elemento fondamentale che dovrebbe essere di aiuto, ma spesso è carente negli enti locali, cioè i servizi sociali.

Inoltre, lungi da me dare consigli, vorrei rendervi noto che Camera e Senato, all'unanimità, hanno approvato una mozione sui minori stranieri non accompagnati affinché non siano più un numero,

ma abbiano uno *status* giuridico. Allora, credo che si potrebbe anche cominciare a prospettare una rivoluzione in questo senso.

Basta, infatti, con le lastre al polso perché sappiamo che arrivano ragazzi dai 15 ai 17 anni, quindi minori, ma soprattutto persone che hanno bisogno di aiuto. Francamente, non mi interessa che abbiano 16, 17 anni e mezzo o 18 anni e mezzo. Il problema è reale. Tra l'altro, sono comunque raggi, quindi vìolano i diritti umani, anche se previsti dalla legge Perché dobbiamo sottoporre bambini e ragazzi che hanno già subìto delle tribolazioni anche a lastre radiografiche ?

Ecco, di questo dovreste discutere nel vostro incontro, insieme alla questione delle criticità. Nella vostra conferenza parlate tra voi, ma il referente istituzionale qual è ? Ebbene, credo che non ci sia perché è variabile: una volta è il tribunale dei minori, un'altra l'ente locale, un'altra ancora l'assessore con funzioni di tutore.

A ogni modo, è senz'altro da accogliere la proposta di dare alla persona che diventa tutore la possibilità concreta di farlo, altrimenti non lo fa nessuno, se non c'è almeno l'opportunità di operare sul territorio.

I bambini e i ragazzi – minori o non minori – non possono essere un numero. Questa Commissione ha lanciato un allarme in questo senso. Si deve prescindere dalla minore età, cioè dal fatto che abbiamo 18, 17 o 19 anni. Se, poi, questa dovesse essere una provocazione, proporrei di cominciare a farla perché non è giusto che un adulto non si può toccare senza chiedergli l'autorizzazione, mentre i minori devono subire tutto. Per giunta, se sono un numero, i numeri, purtroppo, spariscono. Non abbiamo toccato, infatti, l'altro elemento estremamente grave, quello della sparizione dei minori dalle case. Se ne vanno sia perché già c'è un'organizzazione dietro sia perché – giustamente – non sono degli enti di detenzione, ma, appunto, case.

In conclusione, esprimo un'altra priorità di cui abbiamo parlato anche in Commissione. Ogni bambino affidato alle comunità costa 100 euro al giorno, quindi 3.000 euro al mese. Perché, allora, non dare questi soldi alle famiglie ? Anche la metà di questa somma non sarebbe comunque un risparmio ? Non sarebbe un'integrazione, un aiuto alle famiglie anziché dar loro *bonus* o vantaggi che non avranno mai ? Questo sarebbe un modo per inserire i bambini nelle famiglie, anziché pagare delle comunità che spesso non hanno convenzioni o non sono trasparenti, soprattutto quelle che non hanno certificazioni e che fioriscono come i funghi. Ormai, è un *business*. Dobbiamo avere il coraggio di dire queste cose.

Mi fermo qui. Credo che il vostro ruolo sia importante, là dove c'è carenza. Altri Garanti ci hanno riferito di regioni nei cui comuni i servizi sociali sono assenti e il Garante si trova a dover sopperire a questa carenza. Ciò significa che i minori non sono considerati meritevoli di interesse. Tuttavia, per noi è una priorità, anche perché c'è stato un aumento dell'impoverimento delle famiglie, quindi necessariamente anche del minore e ne dobbiamo tenere conto.

Non ci sono solo gli adulti, ma anche i ragazzi e i bambini e non se ne può parlare solo nella Giornata nazionale dell'infanzia, che lascia il tempo che trova. Cominciamo, allora, con delle provocazioni, con il dire, per esempio, che da questo momento un certo centro non effettua più lastre radiologiche. Cominciamo a dare uno *status* giuridico a questi ragazzi, facendo in modo che quello del tutore sia automaticamente legato al minore, che diventa, così, un portatore di identità. D'altra parte, neppure i nostri bambini hanno la carta di identità; hanno il codice fiscale, ma non la carta d'identità. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Grazie, presidente. Procedo con domande secche perché l'introduzione della presidente la dice lunga sul nostro interesse per questi temi. Peraltro, stenderemo una relazione finale, per cui è chiaro che l'in-

dagine che stiamo conducendo ci coinvolge particolarmente. Evito di chiedere le stesse cose che ho domandato ai vostri colleghi che sono già stati auditi. Mi limito, invece, a quanto avete detto nei vostri interventi.

Vorrei chiedere dei chiarimenti al Garante delle Marche perché, probabilmente, non ho ben compreso un aspetto. Nelle *slide*, egli cita giustamente la legge di riferimento (legge 4 maggio 1983, n. 184), che, però, è stata successivamente modificata nel 2001.

In quell'occasione – lo so perché l'abbiamo seguita personalmente io e la senatrice Serafini – fu deciso che i cosiddetti « istituti » andavano assolutamente chiusi, trasferendo i bambini nelle case famiglia. Per « case famiglia » si intendeva un padre, una madre e dei bambini dati in affidamento. Questo era il nostro sogno. Penso di parlare anche a nome della senatrice. Lei parla, invece, di comunità familiari, di case famiglia e di comunità educative, che sono cose molto diverse.

In particolare, che cosa significa la dizione « bassa intensità assistenziale » ? Mi preoccupa questa espressione, che è sicuramente motivata dalle migliori intenzioni. Ecco, vorrei capire perché, detto così, non è chiaro. Lo stesso vale per « media intensità assistenziale ». Insomma, non vorrei che si leggesse che le famiglie sono abbandonate a loro stesse e che hanno una bassa intensità assistenziale, visto che sono previste per legge.

Sulla base di questa domanda, potrebbe delineare meglio la vera situazione delle Marche ? Del resto, altre regioni che abbiamo sentito sostengono che la situazione è tutt'altro che rosea perché gli istituti camuffati ci sono e sono ancora tanti. Noi le chiamiamo « case famiglia di cartongesso » perché hanno tirato su quattro mura per mascherare il fatto che rientrano nella normativa prevista, ma, in realtà, questi istituti – ripeto – ci sono ancora, cosa che mi preoccupa moltissimo.

D'altronde, se lei parla di comunità educativa, si intende una cosa completamente diversa. Le comunità di accoglienza e quelle per i tossicodipendenti sono un'altra cosa ancora rispetto all'accoglienza corretta di un minore che ha bisogno di una figura materna e paterna. Questo lo sappiamo tutti, quindi non devo essere io a dire cosa intendevamo con quella legge.

Vengo alla seconda domanda. Perché ci sono minori segnalazioni ? Anche questo mi preoccupa moltissimo. Infatti, il fatto che ci siano minori segnalazioni può essere frutto di un disimpegno, di un'irresponsabilità, di una difficoltà oggettiva oppure, viceversa, di una situazione obiettivamente migliorata. Insomma, c'è – ma non credo – un miglioramento globale del sistema oppure c'è una sorta di disimpegno collettivo, per cui alla fine ci si rassegna più o meno allo stato di cose esistente ?

La terza domanda riguarda la diminuzione degli stranieri non accompagnati. Siccome abbiamo fatto un'indagine e abbiamo visto che questo fenomeno, invece, negli ultimi anni è aumentato, non certamente diminuito, vorrei sapere per quale ragione nella sua regione calano. Se fosse per un disegno o un intervento positivo, saremmo tutti molto lieti. La mia paura, invece, è che ci sia minore attenzione e presenza di istituzioni che devono fare la loro parte e seguire questi ragazzi.

Mi scuso per essermi dilungata, ma tengo molto a questi problemi.

Vorrei dire ancora che concordo sul fatto che la prevenzione sia l'unica via per cercare di affrontare questi temi molto seri, attraverso tavoli tecnici e così via. Sappiamo tutti che la strada è quella, ma tocca a voi intervenire, non tanto per ragioni istitutive della figura del Garante, ma perché siete persone che si occupano effettivamente di questi problemi.

Un'altra domanda è cosa pensate di poter fare per istituire la banca dati dei minori adottabili prevista dalla legge 28 marzo 2001, n. 149 e che attendiamo tutti da dieci anni. Non credo, infatti, che sia così astronomico mettere in pista una banca dati che faccia il *match* tra domanda a risposta.

Rivolgo l'ultima osservazione anche al garante della Puglia, che ringrazio. Vi chiedo, infatti, di darci una mano su un'altra questione delicata. L'ISEE (indi-

catore della situazione economica equivalente) verrà introdotto il 31 maggio prossimo. Ormai, siamo arrivati. A questo proposito, abbiamo avuto degli incontri con il sottosegretario Guerra nei quali ho denunciato la mia preoccupazione a proposito, ma non ho avuto risposte. Potete far presente questo problema alla Conferenza Stato-regioni, a livello regionale ?

Il fatto è che il contributo di 1.000, 500, 700 o 1.200 euro – non importa di quanto sarà – di cui parlava la presidente rappresenta comunque un risparmio per il comune, ma entrerà nel calcolo dell'ISEE. Allora, una famiglia affidataria, che si dispone a essere generosa, accogliente e solidale e che fa un servizio alla comunità e ai comuni, si vede questo contributo calcolato nell'ISEE. In questo modo, non ce ne saranno più di famiglie del genere, anche perché una volta entrati nel circolo perverso dell'ISEE, come si potrà spiegare che non si ha più il bambino o che il comune ha pagato dopo, prima o chissà quando ? Nel frattempo, comunque, è aumentato l'ISEE. Lo stesso vale, peraltro, per gli assegni di accompagnamento.

Insomma, è un punto devastante. Abbiamo fatto presente la situazione al sottosegretario che, ovviamente, non ha risposto, nonostante vi sia tanto di verbale. Ecco, ci dovete dare una mano, altrimenti le coppie affidatarie, giustamente, spariscono dalla faccia della terra.

MARIA LETIZIA DE TORRE. Innanzitutto, vi ringrazio degli interventi molto qualificati. Conoscendo i Garanti dell'infanzia delle varie regioni, penso che si sia fatto un grande guadagno di persone competenti che potranno non solo seguire le emergenze, ma anche implementare una cultura in questo senso.

Viene, però, chiaramente in evidenza – come ha accennato la presidente – la carenza delle politiche sociali locali in Italia; non tanto dei servizi, che è un'altra cosa, ma proprio delle politiche sociali e del ruolo dei comuni. Non mi riferisco a comuni di 50 o 500 abitanti, ma a comuni che sappiano essere veramente il perno di una rete che funziona. Quindi, dovremmo impegnarci tutti, anche se non siamo nella Commissione politiche sociali della Camera, per avviare una sensibilizzazione sull'esigenza di una nuova legge in tal senso in Italia, altrimenti, se non abbiamo un punto stabile che funga da nodo di una rete, è difficile fare interventi di qualità e creare relazioni. Occorre, insomma, qualcuno che sia facilitatore e moderatore delle relazioni stesse. Non mi sembra che vogliamo affidarci alla prefettura, bensì alla comunità locale, che è tutt'altra cosa. Almeno questa è la mia visione, anche perché, per esempio, la prefettura non ha titolo per coinvolgere il volontariato, mentre il comune può.

Rispetto alla relazione del dottor Tanoni, vorrei porre una domanda riguardo alla modalità di affidamento non a una famiglia, ma una gruppo di famiglie. Può darsi che sia il fenomeno che conosco anch'io e che citavate anche voi della Puglia, ovvero che c'è una rete qualificata di famiglie che prende in carico il bambino e anche i genitori. Vorrei sapere se anche nelle Marche si tratta di questo.

ANNA MARIA SERAFINI. Vi ringrazio anch'io delle vostre puntuali relazioni. Abbiamo combattuto forti battaglie per poter realizzare i Garanti regionali; ora, sentendovi, capiamo che è stato giusto creare dei Garanti anche a livello territoriale e che ciò è decisivo per tutelare maggiormente i bambini, i ragazzi e le loro famiglie. Insomma, ascoltandovi, sia per la competenza, sia per la passione, sia per la sensibilità, credo che tutti condividano quanto ho detto. Peraltro, stamattina sono presenti tutti i gruppi parlamentari.

Tra l'altro, oggi è una giornata terribile anche per via dell'ultimo terremoto a Modena.

A ogni modo, intervenendo nel merito di quanto avete detto (poi, avremo modo di leggere attentamente le relazioni, quando faremo il bilancio complessivo di indirizzo come Commissione bicamerale), vorrei dire che questo incontro è stato utile anche per chi lavora da tempo su questi temi. Vorrei, comunque, toccare alcune questioni e porvi delle domande.

Innanzitutto, è chiaro che ormai non possiamo pensare di andare avanti in modo serio se non riusciamo a dare una spinta su un punto centrale. Noi, come Commissione bicamerale, ci crediamo, ma forse dovremmo cercare di realizzare un'azione più forte insieme perché non possiamo operare senza i livelli essenziali. Infatti, il coordinamento è possibile se ci sono i livelli essenziali di servizi.

La legge 8 novembre 2000, n. 328 ha avuto problemi gravissimi. Tuttavia, mentre questa legge riguarda i soggetti sociali organizzati, i bambini, gli adolescenti e le famiglie non sono organizzati, quindi è evidente che, anche dove funziona maggiormente, manca l'aspetto centrale. Insomma, il coordinamento ha bisogno di fondarsi su princìpi stabili affinché possa avvenire nello stesso modo in tutta Italia. Ciò non significa livelli essenziali minimi, ma individuare le priorità, che è una cosa diversa. Le priorità sono le cose più importanti, non quelle con un minimo comun denominatore.

Il coordinamento, quindi, diventa essenziale anche sulla base di alcuni criteri dei comuni. In sostanza, i servizi integrati si possono fare solo sulla base di un coordinamento dei livelli essenziali. Questo è il punto centrale, che ormai è maturo perché non è possibile andare avanti limitandosi a dirlo; la spinta è scrivere i livelli essenziali e determinare i servizi e il coordinamento sulla loro base.

Passando più nello specifico, vorrei dire che sui livelli essenziali di servizi si interviene se è chiaro quali sono i servizi da erogare sull'affido e sull'adozione (per esempio, se fare il postadozione e quant'altro). Comunque, nella legge avevamo stabilito i livelli essenziali, ma poi si dovevano stabilire i servizi adeguati (che tipo di affido, di servizi per l'adozione e per l'affido perché c'è un preaffido e un durante l'affido, come c'è un preadozione e un postadozione). Complessivamente, ciò vale per le famiglie, ma anche per i servizi (che tipo di comunità, come favorire progetti per il rientro famiglia, come sostenere le famiglie affidatarie, adottive e di origine). Insomma, occorre una riflessione molto seria che, però, deve produrre criteri certi e puntuali che sono, appunto, i livelli essenziali dei servizi per quanto riguarda l'adozione e l'affidamento.

In generale, questo discorso vale anche in altri ambiti, per esempio per l'abuso, per i bambini stranieri e così via. In particolare, sull'adozione e sull'affidamento la legge indicava delle linee a cui dovevano seguire i livelli essenziali delle prestazioni. Questo, però, non è avvenuto. Peraltro, rispetto a quando abbiamo scritto la legge, ci sono ulteriori considerazioni ed esperienze. Difatti, una riflessione complessiva su cosa deve essere l'affidamento e la stessa adozione è ormai matura.

È vero che abbiamo passato delle nottate intere per introdurre l'innovazione del diritto del minore a una famiglia. Questo è il titolo. È un'innovazione grandissima, una vera e propria rivoluzione. Tuttavia, questo diritto doveva poi concretizzarsi. Intanto, il minore ha la propria di famiglia, ma non sono seguite delle politiche sociali di sostegno e di presa in carico delle famiglie di origine. In questo caso, ci sono delle fragilità non solo di natura economica.

Come si interviene, dunque, su queste debolezze ? Posto il diritto del minore a una famiglia, a partire dalla propria, occorre stabilire in che modo si consente una relazione con la propria famiglia. Insomma, tutto è residuale. Ciò nonostante, ci possono essere famiglie che effettivamente non sono in grado, per mille motivi, di prendersi cura di un minore. Occorre, quindi, farlo dopo aver messo in opera diversi interventi.

L'altro discorso è più sottile, ma, anche in questo caso, vi è un'innovazione. Come vedremo nella discussione complessiva, si tratta di stabilire cosa intendiamo per affidamento e per adozione. L'affidamento e l'adozione non significano il passare da una proprietà a un'altra. C'è un problema di relazione. La riflessione è come aiutare a entrare e a consentire la relazione sia nella propria famiglia sia in quella affidataria o adottiva. Occorre facilitare la relazione familiare. Questo è un punto

importante perché è evidente che alcuni servizi ormai devono essere concepiti in termini di sostegno alle famiglie in quanto tali. Per esempio, nella società di oggi in tutto il periodo adolescenziale è più complesso avere una relazione in generale, anche se la situazione è più acuta in alcuni casi.

Basti pensare che in passato il genitore rappresentava un mondo insuperabile, mentre oggi è un mondo che dà certezze per il futuro. Cambia, quindi, la relazione e con essa il modello educativo. In definitiva, siamo di fronte a uno scarto molto complesso perché i ragazzi sono, da una parte, migliori dei genitori per quanto riguarda le tecnologie, dall'altra, però, si sentono inferiori ai genitori rispetto alle prospettive.

Personalmente, credo che nel nostro Paese, rispetto ad altri, si sottovaluti enormemente l'effetto della crisi sulle nuove generazioni e sulla possibilità per le famiglie di essere adeguatamente consapevoli del fatto che molte difficoltà discendono anche dalla crisi. Spesso non è solo una questione intrafamiliare, ma vi sono molti aspetti esterni. La famiglia va, quindi, aiutata a comprendere il contesto sociale e culturale in cui si svolge la relazione. In Italia, siamo non sufficientemente consapevoli che qualsiasi fuoriuscita dalla crisi e qualsiasi rimessa in moto delle energie passano dal modo in cui si investe sulle nuove generazioni e sui bambini. Detto brutalmente, perché un investitore dovrebbe investire in un Paese che non ha fiducia e non punta sulla propria infanzia e adolescenza ? Insomma, il nostro è un Paese non lungimirante.

In Cina, India e Brasile, l'investimento maggiore è sulle nuove generazioni, sui bambini. Sono, infatti, Paesi che comprendono che il capitale umano è un elemento decisivo. Nei termini di un'economia della conoscenza, i ragazzi sono il vero capitale non solo sul piano della conoscenza, ma anche dell'equilibrio, della salute e del benessere.

Devo dire che sul piano personale mi umilia profondamente che i ragazzi italiani, nonostante la nostra meravigliosa tradizione sul cibo, siano diventati i più obesi d'Europa. Questo non è possibile. Abbiamo fatto molto, come Commissione bicamerale, ma vi è una cecità in questa direzione. Pensiamo a quello che significa, anche solo dal punto di vista meramente economico, avere persone obese già nell'infanzia.

Vorrei dire, inoltre, che credo che siamo tutti d'accordo sulla proposta riguardo ai tutori. Possiamo immediatamente fare una proposta di legge unitaria. È evidente, infatti, che occorre dare la possibilità di avere dei permessi, facilitando questo ruolo.

Venendo alle domande, avete detto che c'è un aumento di richieste di adottabilità. Conoscete le cause di questo fenomeno nei vostri territori ? Riguardo, poi, all'aumento di richieste dell'affido in famiglia, avete qualche elemento in più rispetto a quelli, numerosi, che avete già dato ?

Infine, come Commissione bicamerale, ci siamo mossi per consentire al Garante dell'infanzia di operare. Ora, dobbiamo metterci d'accordo perché il Garante nazionale propone il regolamento; poi, sulla base di questa proposta il Governo emette un decreto. Per altre *authority* funziona in questo modo. Comunque, il Garante non può avere alibi; deve operare. Poi, possiamo anche rivedere la legge.

In pratica, il Garante è dipendente dalla Presidenza del Consiglio perché il Governo emette il decreto. Peraltro, sarebbe sbagliato se la proposta del regolamento non avvenisse tramite il Garante stesso. Tuttavia, la funzione del Governo è come quella del Presidente della Repubblica: se non ci sono cose gravissime, ha un semplice compito di ratifica.

Su questo punto, ci siamo mossi: siamo andate dal Presidente Schifani a sollevare l'argomento. Possiamo anche intervenire di nuovo per far capire bene la situazione. Insomma, dobbiamo fare in modo che il Garante possa agire rapidamente. Con la stessa chiarezza con cui ci siamo battuti per il Garante, dico che non possiamo sostenere, tra cinque mesi, che non si opera perché non c'è il regolamento. Questo sarebbe un colpo per il Garante. Sic-

come molti hanno fatto delle resistenze, se scarichiamo il barile, non facciamo certo un buon lavoro.

Allora, dobbiamo mettere il Garante immediatamente nelle condizioni di operare. La via è, anzitutto, quella del regolamento. Dopodiché, si può modificare anche la legge, ma la sostanza non cambia perché anche altre *authority* propongono il regolamento al Governo, cosa che, però, non fa del Garante un dipartimento perché decide il Garante stesso come orientare il personale.

Nei prossimi giorni avremo degli incontri con il Garante proprio per sciogliere questo nodo. Non possiamo trovarci – ripeto – tra quattro o cinque mesi a dire che non è possibile fare niente perché non c'è il regolamento o perché il Garante non è messo nelle condizioni di operare; questo non andrebbe bene neppure per gli altri Garanti.

PRESIDENTE. Vorrei dire che il Garante ha proposto il regolamento, che attualmente è al Consiglio di Stato. Lo avevano dimenticato. Diciamo la verità tra di noi. Quando siamo andate, lo hanno ricordato.

GIULIANA CARLINO. Ringrazio anch'io i nostri ospiti. Vorrei tornare sugli affidi e sulle adozioni. Ritengo sia davvero positivo quanto diceva il Garante delle Marche, ovvero che è aumentato l'affido familiare. Penso, infatti, che questo sia da incoraggiare perché è meno costoso per le istituzioni e per la comunità, ma soprattutto per il benessere, per una sana integrazione e per una concreta formazione del bambino. Ora, nelle Marche avete promosso delle campagne di sensibilizzazione oppure le famiglie marchigiane sono spontaneamente più attente e più sensibili al problema ?

Per quanto riguarda, invece, le adozioni, il Garante della Puglia ha dichiarato che gli adottanti di oggi hanno un'età più elevata in quanto superano i 45 anni. Sotto questo aspetto, ritengo che oggi le famiglie si formano più tardi rispetto al passato, quindi dobbiamo adeguare la legge vigente. La vostra è, quindi, anche una richiesta di modifica della legge ? Dovremmo, insomma, intervenire in questo campo ?

Vorrei segnalarvi che come Commissione potremmo partecipare alle riunioni dei Garanti con il Garante nazionale e così via. Pertanto, se lo ritenete utile, c'è la nostra piena disponibilità, visto che conosciamo le problematiche del mondo minorile e le varie situazioni che ci vengono segnalate. Insieme potremmo fare qualcosa di utile per migliorare e per trovare la soluzione ideale a un problema tanto grave. Vi dico, quindi, che siamo disponibili a partecipare alle riunioni dei Garanti.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri auditi per la replica.

ITALO TANONI, *Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Marche*. Riguardo alla prima domanda, la dizione utilizzata nella legge regionale è inversamente proporzionale al tipo di intervento, come lei giustamente ha intuito. In sostanza, una bassa intensità assistenziale significa che c'è un percorso di continuità in quegli ambienti dove sono presenti le figure genitoriali e un piccolo gruppo di ragazzini, soprattutto nei primi anni dell'età evolutiva. Invece, l'altra tipologia che ho definito « comunità di accoglienza » raccoglie diverse disparate opzioni, che vanno dalle case di accoglienza per le donne vittime di violenza fino alle comunità.

Quindi, « bassa » significa inversamente proporzionale. In pratica, l'attenzione educativa è più presente nel primo caso che nel secondo, per quanto riguarda le intenzionalità dei legislatori regionali, anche se queste due tipologie sono attualmente obsolete. Infatti, anche alla luce delle nuove realtà, andrebbero considerate altre situazioni in cui sono presi in carico i minori.

Riguardo al calo, condivido quanto diceva la presidente Mussolini nel suo intervento iniziale, quando evidenziava che, al fondo di questa situazione, c'è un problema di carattere culturale. Il tema del-

l'infanzia non è in cima all'agenda dei nostri politici a vari livelli. Voi vi riferite al livello nazionale, ma io dico che è lo stesso a livello regionale, nonostante, come Garanti, sollecitiamo di volta in volta, con le iniziative più disparate, l'attenzione su questi problemi.

Vi è, innanzitutto, un calo di attenzione, accentuato dal periodo di crisi che stiamo attraversando. Per quanto riguarda, invece, il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in senso stretto posso dire che tale flessione di attenzione, da una parte, dipende dal fatto che la nostra regione è considerata territorio di passaggio. In alcuni ambiti, infatti, sono stati monitorati dei passaggi di minori che poi sono transitati in altre realtà regionali o addirittura nazionali. Questi sono dati che ci hanno fornito le questure per significare questo calo.

A ogni modo, negli ultimi tempi c'è stata – ripeto – una carenza di attenzione riguardo a questo fenomeno. Per esempio, come ho già evidenziato, i tavoli presso le prefetture non sono più attivati. Personalmente, ho cercato di scrivere ai prefetti, ma i problemi sono altri. Eppure, vi sono delle realtà critiche, come il caso di Falconara, là dove i minori vengono affidati al primo che capita. Occorrerebbe, invece, verificare la professionalità degli operatori. Vi è, insomma, una sottovalutazione del problema.

Anche la prevenzione è un aspetto di carattere culturale, visto che manca la sinergia tra il sociale e il sanitario, nella quale va giocato anche questo problema. Da noi, alcuni servizi funzionano, specialmente quelli sociali. Tuttavia, in contrasto, vi è il fatto che fra tribunale e servizi non si parla, anzi c'è una guerra aperta a tutti i livelli. Molto spesso c'è un conflitto palese sugli affidi fatti dal tribunale, che non tengono conto dell'importantissima questione della ripresa del vissuto familiare di cui parlava l'onorevole all'inizio del suo intervento.

Sotto questo aspetto, c'è stata una polemica tra il presidente del tribunale dei minori e le associazioni delle famiglie di minori in affidamento perché alcune figure genitoriali sono state private dei minori, che poi sono stati assegnati in comunità. Ciò testimonia che non viene presa in considerazione la possibilità di rivedere questi percorsi.

Per quanto riguarda l'ISEE, ci faremo carico di questo problema nell'incontro che terremo.

Riguardo, invece, alla domanda dell'onorevole De Torre, posso dire che anche nelle Marche esistono delle esperienze in quel senso. Mi riferisco, per esempio, alla realtà di Fano, dove da dieci anni provano varie sperimentazioni a riguardo. Vi sono affidi *part-time*, in un caso anche a una famiglia composta da una sola persona. Su questo avrei, però, qualche riserva. A ogni modo, nel caso specifico, la madre aveva dei problemi per cui il minore è stato affidato *part-time* a una *single,* ovviamente dopo delle verifiche. Insomma, anche questa è un'esperienza. Si tentano diverse soluzioni, purché sia mantenuto il legame con la famiglia d'origine. Anche noi facciamo, quindi, queste esperienze di sperimentazione.

L'onorevole Carlino chiedeva se mettiamo in campo attività di pubblicizzazione di politiche in favore dell'affido familiare. Risponderei che abbiamo delle buone pratiche in questa direzione, anche a livello ufficiale. Ricordavo, per esempio, la proposta di legge del consigliere regionale Latini, che, pur non essendo ottimale, pone l'attenzione sul problema dell'affido familiare per facilitare questa buona pratica. Vi sono, però, anche degli atti deliberativi – citavo la provincia di Fermo – che facilitano, anche con incentivi finanziari, queste opzioni.

Tuttavia, rimane terra di nessuno il discorso delle comunità, che si è ingigantito anche per questioni di *business*. Su questo versante non esiste – ripeto – nessun controllo. Peraltro, anche l'assessore ha lamentato questo vuoto. La procura dei minori, che una volta faceva dei controlli *spot*, non fa più nulla. Insomma, siamo – ripeto – in una sorta di terra di nessuno, in cui nessuno sa niente, se non i fondi che vengono periodicamente erogati. Questa è, dunque, un'urgenza e un'emergenza che ho posto come Garante dei minori.

Riguardo ai livelli essenziali e al sostegno alle relazioni, devo dire che noi abbiamo posto il problema delle relazioni come elemento nodale dell'affido, soprattutto a livello familiare e principalmente in relazione alla formazione di tutori e curatori, ambito nel quale c'è molta disinformazione.

Sono d'accordo con la collega sul fatto che bisogna approvare una proposta che valorizzi questa funzione. Peraltro, vi sono già domande di persone che ritirano la propria disponibilità a fare il tutore e il curatore. Vi è, poi, il problema della disorganizzazione dei pagamenti, degli spostamenti e così via. Vi sono persone che hanno cinque o sei tutelati. Ecco, non c'è nessun riconoscimento di questa funzione, per cui bisogna mettere ordine in questa materia. Ciò faciliterebbe anche i lavori in periferia perché neppure noi sappiamo dove mettere le mani.

Per esempio, il presidente del tribunale mi suggerisce di istituire, come Garante, un ufficio di pagamento, ma io non ne ho la possibilità. È vero che in Veneto è stato istituito, ma in quella regione vi è un'esperienza più significativa. Nel nostro caso comunque devo essere autorizzato dalla regione, senza contare che un servizio di questo genere va organizzato. Insomma, facciamo il possibile per migliorare e dare tutte le garanzie immaginabili.

Per concludere, mi chiedevate perché c'è questo incremento nelle Marche. Ecco, direi che ciò dipende dalle buone politiche e dalla prassi che abbiamo avviato in molte realtà. Ho già fatto degli esempi. Tra l'altro, ritengo che l'attuale assessorato, con gli adeguati finanziamenti e con i corsi alla genitorialità che ha promosso l'ente regione, si è avviato bene su questo particolare ambito.

ROSANGELA PAPARELLA, *Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Puglia*. Integro quanto diceva il collega con una nota perché probabilmente nell'intervento iniziale mi sono espressa male. C'è stato un aumento in Puglia, ma delle dichiarazioni di adottabilità, non della disponibilità da parte delle famiglie. Questo in sé contiene un dato critico che non ho ancora nominato, ovvero i tempi della giustizia minorile che sono lunghissimi. La motivazione sta nell'esiguità delle risorse e degli organici, ma le coppie si scoraggiano davanti all'*iter* adottivo. Questo è un dato di fatto.

Vi ringrazio per la passione con cui avete risposto ai nostri interventi. Vado via con più fiducia. Vi chiedo, però, di non considerare famiglie a rischio solo quelle che appartengono a nostre categorie stereotipate. Personalmente, mi occupo di sostegno ai genitori da vent'anni. Negli ultimi cinque anni non ho più ricevuto una sola segnalazione dei servizi sociali per famiglie che noi intendiamo a disagio. Erano tutte coppie di professionisti, insegnanti o impiegati. Difatti, questo momento di incertezza fa venire meno innanzitutto la tenuta educativa. Nel limite delle mie possibilità, mi batterò, quindi, perché il sostegno alla genitorialità sia davvero pensato, progettato e diffuso a tutte le coppie di genitori.

Vi ringrazio ancora e vi auguro buon lavoro.

PRESIDENTE. Anche noi vi ringraziamo e vi auguriamo buon lavoro. Non esitate a sollecitare la Commissione anche su alcune tematiche che oggi abbiamo appena accennato.

Concludo con un'informazione di servizio. Martedì prossimo sentiremo il Garante del Veneto e quello di Trento. In questo modo, concluderemo le audizioni dei Garanti, avendo già sentito il dottor Spadafora.

Nel ringraziare nuovamente i nostri ospiti, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 18 giugno 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



16STC0019030