COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 GIUGNO 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **GABRIELLA CARLUCCI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Carlucci Gabriella, *presidente* 3

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

Audizione di rappresentanti dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare.

Carlucci Gabriella, *presidente* . 3, 5, 6, 9, 10, 11

Nestola Fabio, *portavoce dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare* 3, 5, 6 7, 9

Palumbo Gianni, *portavoce del Forum terzo settore Lazio* 10

Schirru Amalia (PD) 7

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GABRIELLA CARLUCCI

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 di rappresentanti dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e affido, l'audizione del dottor Fabio Nestola, portavoce dell'associazione Stati Generali sulla giustizia familiare. È altresì presente il dottor Gianni Palumbo, portavoce di Forum terzo settore Lazio.

Do la parola al dottor Fabio Nestola, portavoce dell'associazione Stati Generali sulla giustizia familiare.

FABIO NESTOLA, *portavoce dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare*. Il nostro contributo odierno è focalizzato su una criticità. In premessa, è doveroso dire che l'istituzionalizzazione delle case famiglia offre tanti spunti di positività e di possibilità di recupero e di reinserimento dei minori nella famiglia d'origine. La criticità riguarda proprio i casi in cui il reinserimento nella famiglia d'origine rimane esclusivamente sulla carta, traducendosi in altro.

Noi, come Stati generali sulla giustizia familiare, accorpiamo diverse strutture diffuse capillarmente sul territorio nazionale che si occupano delle tematiche del diritto di famiglia, a partire dalle separazioni, ai divorzi, alle cessazioni di convivenza, ai minori contesi ed altro. Tuttavia, questo problema viene manifestato ai nostri sportelli, sparsi ovunque, anche da famiglie unite, non solo da quelle separate. Insomma, vi sono criteri quantomeno fumosi in base ai quali i minori vengono tolti alle famiglie d'origine e inseriti in casa famiglia, mentre il *focus* dovrebbe essere di attuare un percorso per aiutare i genitori a ricucire il rapporto di genitorialità al fine di reinserire quanto prima i minori nel contesto familiare.

Ecco, questo disagio ci viene manifestato con preoccupante ripetitività. Un caso è un caso; due sono una fatalità; tre, una coincidenza, ma decine di migliaia di casi cominciano a rappresentare un problema allarmante da dover studiare. Difatti, tra i documenti che depositiamo c'è un questionario, ovvero una verifica di qualità da somministrare alle famiglie, agli operatori di giustizia, agli avvocati e quant'altro da parte delle famiglie prese in carico dai servizi sociali. Il questionario è stato elaborato non solo con il *know-how* sviluppato negli anni da parte delle associazioni di categoria, ma anche con il contributo dell'università di Padova. Ovviamente, sarà nostra cura, una volta raccolti, monitorati, sistematizzati i dati e tratte le conclusioni, depositare in Commissione quanto risulta dal questionario. Attualmente il rilevamento è *in itinere*; i

dati saranno raccolti fino a luglio, dopodiché ci sarà bisogno del tempo necessario per elaborarli e trarre le conclusioni.

Più in generale, la nostra situazione riflette l'intera storia del volontariato in Italia. La cittadinanza, infatti, si attiva quando esiste una carenza dal punto di vista istituzionale, per cui la domanda che ci siamo posti a monte di questo lavoro e che poniamo all'attenzione di questa Commissione è per quale motivo non sia stata mai fatta una verifica sui minori messi in istituto e sulle motivazioni per cui ciò accade.

In particolare, un punto cardine della questione riguarda i tempi di permanenza dei minori presso queste strutture, cioè se si ha, visto che non potrebbe essere diversamente, il *focus* di una sistemazione temporanea, in attesa della ricollocazione presso la famiglia o altri familiari d'origine. Infatti, qualora sia il padre sia la madre avessero una situazione particolarmente critica, anche con problemi estremamente gravi, come la tossicodipendenza, per « famiglia d'origine » si dovrebbero intendere anche i nonni, gli zii e l'intera rete familiare. Al contrario, la soluzione più frequentemente adottata è di mettere i bambini in istituto.

Prendiamo per buone le lamentele che ci vengono rivolte; tuttavia, dobbiamo avere un atteggiamento anche critico nei confronti delle persone che si rivolgono a noi, che sono per lo più quelle che vivono il problema. Ci saranno tante altre persone che non sentono questa difficoltà o che hanno riscontrato effetti positivi in seguito all'intervento dei servizi sociali. Da questo nasce la necessità di un'indagine per testare i tempi, la qualità e il grado di soddisfazione dei servizi. Il questionario prevede delle domande chiuse per sondare non solo i casi dolorosi, ma anche le eventuali situazioni che si risolvono positivamente. Tutto verte sulla carta dei servizi. Infatti, secondo una legge del 2000, dovrebbe esistere una carta dei servizi, che, però, è, in assoluto, il documento più sconosciuto da parte di chi viene preso in carico dai servizi stessi.

Oltre al questionario, credo ci sia la necessità inderogabile – di cui mi faccio portavoce, (per un'istanza particolarmente sentita) – di avere una documentazione probatoria di ciò che accade durante gli incontri, attraverso il sistema più semplice, ma inspiegabilmente ancora inapplicato, della videoregistrazione degli incontri fra gli operatori dei servizi e le famiglie prese in carico. Questa è la sede più opportuna per sottolineare che ciò vale maggiormente per i minori.

Il nostro ruolo è fare tesoro dei punti critici che ci vengono manifestati e inoltrarli a chi ha potere decisionale. In questo senso, un altro aspetto problematico è l'estrema discrasia che esiste tra ciò che accade all'interno di servizi e ciò che, invece, risulta imperizia, visto che non vengono menzionati episodi, atteggiamenti o accadimenti per cui non esiste documentazione probatoria in questo ambito.

A questo proposito, occorre, però, fare una precisazione. Con un'interrogazione presentata dal consigliere Ludovico Maria Todini del PdL alla sua stessa maggioranza, i servizi sociali di Roma sono stati sollecitati ad adottare la pratica della videoregistrazione, ma vi sono state delle risposte nero su bianco – se può essere interessante, possiamo depositarle insieme all'interrogazione – secondo le quali l'operato dei servizi non sarebbe vincolante per la decisione del magistrato. Inoltre, le videoregistrazioni non sarebbero fattibili per motivi di *privacy*, nonché a causa dei costi. Questi sono i punti cardine della risposta, secondo quanto risulta agli atti.

Ora, per quanto riguarda i costi, stiamo parlando di una semplice, piccola telecamera. Oltretutto, si tratta di riprendere degli incontri fissi in un ambiente chiuso e ben illuminato, quindi non servono strumentazioni particolarmente sofisticate, ma basta quanto di più economico ci sia sul mercato. Anche per quanto riguarda la *privacy*, la questione è largamente aggirabile perché, come in campo medico, basta far firmare una liberatoria. Peraltro, va osservato che i dati personali e sensibili sarebbero solo esclusivamente delle parti, non delle operatrici. Di conseguenza, per

aggirare il problema, è sufficiente che le parti manifestino la volontà di avere la videoregistrazione del ciclo degli incontri.

L'obiezione più curiosa riguarda la presunta ininfluenza della relazione dei servizi sulle decisioni del magistrato. Secondo un giudizio non mio, ma della dottoressa Melita Cavallo, presidente del tribunale dei minori di Roma, queste relazioni sono letteralmente fondanti perché i magistrati conoscono i minori principalmente attraverso questo strumento. Sappiamo, infatti, che il magistrato non può recarsi domiciliarmente presso tutti i casi che ha in carico perché non sarebbe fattibile, proprio per questo vengono attivati i servizi competenti per territorio per verificare le varie situazioni, per analizzare la triangolazione delle relazioni fra i genitori e i figli e registrare eventuali difficoltà di carattere economico, abitativo, sanitario e quant'altro. Insomma, questa relazione è – ripeto – fondante per decidere l'eventuale collocazione dei minori.

È quantomeno singolare che, rispetto allo strumento principe attraverso il quale lo *status* dei minori viene conosciuto dal magistrato, che proprio per questo nomina i servizi, si faccia un timido passo indietro, sostenendo che i servizi forniscono solo degli elementi, ma poi è il magistrato a decidere. Sappiamo che il magistrato era, è e deve continuare a essere il *peritus peritorum*, ma egli utilizza proprio quello strumento per conoscere i minori, quindi non si può non riconoscerne la valenza giuridica.

A questo proposito, chiediamo alla Commissione di valutare se è il caso di avviare un'indagine conoscitiva per verificare la fondatezza di questa affermazione. Basterebbe prendere 1.000 casi campione – non ne servono milioni – per vedere in quanti di questi la decisione del magistrato di collocare il minore in istituto sia contraria a quanto suggerito dai servizi e in quanti avviene, invece, il contrario, cioè il magistrato, sua sponte, collochi i minori in istituto, contrariamente a quanto è stato deciso dai servizi. Solo la verifica, infatti, può avvalorare o meno questa affermazione.

Per concludere, ci sono casi nei quali non è opportuno, ma doveroso, per la collettività, per donne e uomini di buonsenso, ma soprattutto nei confronti degli stessi minori, che i bambini siano accolti in determinate strutture. Tuttavia, ci sono tanti altri casi nei quali sarebbe possibile una rosa di soluzioni alternative, sebbene la collocazione in istituto risulti essere, a oggi, la misura più semplice, più veloce e più applicata. Ecco, la domanda che ci poniamo e che rivolgiamo a questa Commissione è se ciò accade realmente nell'interesse dei minori.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Nestola, al quale vorrei rivolgere una domanda. Avete cognizione di quello che succede quando i bambini che sono stati in istituto tornano nelle loro famiglie ? C'è, da parte vostra, un monitoraggio di situazioni che si sono, in qualche modo, completate ? Credo, infatti, che il bambino che ha trascorso un certo periodo di tempo in un istituto abbia fatto anche un percorso di assistenza, visto che i minori che vengono da situazioni familiari molto complesse hanno anche dei traumi, per cui probabilmente in istituto vengono aiutati anche in questo senso. Ecco, avete cognizione del reinserimento di questi bambini nelle loro famiglie ?

FABIO NESTOLA, *portavoce dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare*. Devo dire con estrema sincerità che su questo abbiamo una casistica limitata, per cui non credo possa essere rappresentativa dell'intero spaccato sociale. Non abbiamo la presunzione di avere il polso della situazione perché l'elemento più corposo che abbiamo, anche numericamente, riguarda i bambini che, pur essendo in istituto, chiedono con grande forza di essere reinseriti in famiglia.

Vi sono telefonate registrate in cui si sentono piangere; vi sono ostacoli nei confronti degli incontri fra il genitore, che dovrebbe comunque frequentare i propri figli – si chiamano « incontri protetti » – presso la struttura, senza ovviamente portarli liberamente al parco, al cinema o

altrove. Ciò nonostante, si ha la difficoltà di svolgere queste visite con regolarità. Nel caso degli incontri protetti, anche se si tratta di un solo genitore inibito nella libera frequentazione dei minori – stiamo parlando degli articoli 330 e del 333 del Codice civile, ovvero l'ablazione o la limitazione della potestà genitoriale – si ha sempre la possibilità di incontrare i propri figli presso alcuni locali e sempre alla presenza dei servizi.

La lamentela comune è che, anche se viene stabilito dal provvedimento giuridico che ciò debba avvenire quanto prima, il « quanto prima » è sempre molto aleatorio. Il « quanto prima » genera nella persona delle fortissime aspettative, per cui si vorrebbe che l'incontro avvenisse già nella settimana successiva, mentre in alcuni casi trascorrono tre o anche sei mesi perché c'è un'oggettiva carenza di organico, poca disponibilità di spazi idonei, magari con lo specchio unidirezionale o altro. In sostanza, il rapporto fra un genitore e il figlio dovrebbe essere ripristinato da subito, supervisionato e relazionato da persone appositamente formate per questo. Il fattore tempo è, quindi, fondamentale quando parliamo di infanzia.

A ogni modo, anche questo aspetto è oggetto di approfondimento da parte del questionario perché vi abbiamo inserito tutte le criticità che ci vengono maggiormente segnalate. Occorre, quindi, testare se solo una parte ristretta delle persone che si sono rivolte a noi manifestano questo disagio o se, invece, il problema è molto più allargato. Insomma, le singole dichiarazioni non sono fondanti. Per rispondere alla sua domanda, ribadisco, quindi, non abbiamo ancora dati approfonditi su questo tema. La casistica maggiore è – ripeto – quella sui bambini che, pur essendo ancora in istituto, vorrebbero con forza rientrare nella propria famiglia d'origine.

PRESIDENTE. Vorrei porle un'ultima domanda prima di lasciare la parola all'onorevole Schirru ed, eventualmente, al dottor Palumbo. Lei ha detto che la soluzione più semplice è mettere i bambini in istituto, anche se spesso ci potrebbero essere degli altri percorsi. Ecco, quali sono le soluzioni alternative ? Avete delle casistiche di successo che dimostrano che, con un'assistenza e attraverso un percorso che avete potuto testare, si possono risolvere queste situazioni senza mettere i bambini in istituto ?

FABIO NESTOLA, *portavoce dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare*. Abbiamo dei casi reali che, sentenze alla mano, avrebbero potuto – sono costretto a usare il condizionale – seguire delle strade diverse, che non sono state intraprese. Le motivazioni per le quali il minore viene tolto alla famiglia e messo in istituto sono diverse; non esiste un'unica ragione. In presenza di presunte attenzioni particolari, presunti abusi sessuali, maltrattamenti, percosse, lesioni o minacce, il problema non si pone perché è doveroso separare immediatamente il bambino presunto abusato dal genitore presunto abusante, dopodiché ci sarà un percorso di verifica. Esistono, invece, altre situazioni – sto parlando dei provvedimenti giudiziari, nero su bianco – in cui la particolare indigenza delle famiglie ha suggerito la collocazione in istituto.

Ora, la riflessione è banale perché i bambini non sono in istituto gratuitamente. Ecco, presidente, mi ha preceduto...

PRESIDENTE. Dico questo perché sono sindaco e faccio parte di un piano di zona in cui si verifica una spesa cospicua per queste situazioni. Per contro, si potrebbero aiutare le ragazze madri, per esempio, invece di togliere loro il bambino e metterlo in istituto, cosa che, peraltro, costa molto di più al comune. Mi sono domandata – ma non ho avuto risposta dalla mia regione – se possiamo sostituirci alla regione, che dà le linee guida per attuare il piano di zona e stabilisce di mettere il minore in istituto in determinate situazioni. Visto che ci costa tre volte tanto, credo che sarebbe meglio supportare direttamente la ragazza madre. Tuttavia, non ho avuto – ripeto – risposta; voi ce l'avete ?

FABIO NESTOLA, *portavoce dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare*. Mi ha preceduto perché stavo tentando di esporre proprio questo lato curioso del problema. La società civile si pone delle domande. Quando è possibile, con un terzo della somma, aiutare la ragazza madre o l'intero nucleo familiare, la domanda che ne deriva è se, creando il problema, si crea anche il diritto di potersene occupare. Questo è un punto interrogativo che resta aperto. Credo, però, che sia indispensabile approfondire questo elemento, anche perché l'aspetto economico non è secondario.

Vi sono dei casi in cui è arrivato all'onore della cronaca l'arresto di persone coinvolte in collusioni tra chi stila le relazioni e la struttura che accoglie i minori. Ciò è accaduto sia lo scorso anno che nel febbraio di quest'anno. Rispetto ai casi che vengono alla luce, forse ne esistono ancora di più che non sono conosciuti. Può anche darsi, però, che i casi che sono arrivati in cronaca nera sono gli unici. Non posso saperlo. Tuttavia, il fenomeno del grande indotto economico che ruota attorno a questo problema esiste.

AMALIA SCHIRRU. Vorrei, anzitutto, ringraziarla di aver messo in evidenza la domanda di fondo su cui stiamo studiando da tempo. Infatti, abbiamo rivolto la stessa domanda che lei si è posto ai Garanti per l'infanzia che abbiamo incontrato in questi mesi.

Vorrei sapere che cosa focalizza il questionario e a chi è rivolto perché può essere veramente utile per sciogliere il nodo di fondo. Difatti, uno dei problemi emersi è capire se ci sono dei criteri oggettivi per la valutazione delle situazioni di difficoltà nella relazione con i genitori e delle problematiche all'interno della famiglia.

La questione della videoregistrazione è ormai in uso in molti Paesi. Personalmente, sono andata in Benin e ho visto che usano questa tecnica nei piccoli dipartimenti della giustizia minorile con molta frequenza, anche per l'incontro dell'operatore con il bambino che viene trovato per caso nelle città. Non c'è dubbio, quindi, che sarebbe uno strumento importante per la valutazione dei casi.

Ciò detto, vorrei sapere se vi occupate anche delle difficoltà nell'affidamento dei minori in caso di separazioni e nella gestione della condivisione della tutela dei bambini. Difatti, uno dei temi su cui ci sono lamentele riguarda l'affidamento dei minori, soprattutto quando i genitori sono di nazionalità diverse, per cui le situazioni legali non riescono a far sì che il bambino trovi una giusta dimensione nel riconoscere sia la paternità che la maternità.

FABIO NESTOLA, *portavoce dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare*. I temi da affrontare sono quattro: il questionario, le separazioni, le videoregistrazioni e le sottrazioni internazionali.

Rispondendo nell'ordine, il questionario, di cui abbiamo depositato una copia, può essere visionato anche nei particolari. Si chiedono semplicemente delle informazioni a un campione di famiglie prese in carico. Il veicolo di distribuzione sono le associazioni forensi, cioè i legali, quindi coloro che hanno come assistiti le persone che hanno manifestato questo problema. Non si tratta – ripeto – solo di genitori separati, ma anche di famiglie unite che, però, con l'intervento dei servizi, si vedono i minori tolti e messi in istituto. Al momento, qualsiasi analisi sarebbe superflua. Pertanto, ci riserviamo di comunicare i risultati appena disponibili perché il nostro obiettivo è accumulare un sapere e condividerlo.

Per quanto riguarda le videoregistrazioni, anche in Paesi meno industrializzati del nostro sono adottate. A questo proposito, devo ricordare una nota dolente. In occasione dell'inaugurazione di questo anno giudiziario, come succede ormai da diverso tempo, l'Italia, per quanto riguarda il tema dell'efficienza della giustizia sotto il profilo sia penale che civile, è al 184º posto nel mondo. Quella che amava definirsi, a suo tempo, la culla del diritto è scivolata in basso. La voce « efficienza della giustizia » comprende una rosa di elementi. I tempi giudiziari non

sono l'ultimo di questi, ma poi vi è l'informatizzazione della giustizia, che manca e, infine, la questione delle videoregistrazioni, che è un altro punto critico.

Ciò è dovuto al fatto che la relazione dei servizi sociali è, a pieno titolo, depositata agli atti. Pertanto, per lo stesso principio del giusto processo, diventa una prova non riproducibile, se non esiste documentazione probatoria. Siamo, insomma, allo scontro di opinioni. Una parte sostiene una tesi; la controparte un'altra. Siccome, però, l'autorevolezza della controparte, in quel momento, è sicuramente sovraordinata rispetto alla parte, né questa, che ha chiesto aiuto ai servizi e in alcuni casi ne è stata penalizzata, né il legale che sta patrocinando la sua causa hanno strumenti per controbattere. Ricordiamo sempre il nostro *focus*. Parlando d'infanzia, l'opinione può essere povera o debole, per cui è indispensabile avere degli elementi più concreti sui quali prendere le decisioni.

D'altra parte, visto che dalla base arrivano domande semplici, che sono anche quelle che hanno un'incidenza maggiore, occorre chiedersi perché i servizi hanno difficoltà a lasciare traccia del proprio operato, se operano sempre al meglio. Sotto questo aspetto, depositiamo agli atti anche l'interrogazione all'amministrazione capitolina dell'onorevole Ludovico Maria Todini, il quale chiedeva, appunto, trasparenza, ma la risposta si è arrampicata sugli specchi, pur di non garantirla. Ecco, questo solleva delle domande.

Il terzo argomento riguarda le separazioni. Da parte nostra, il nodo centrale di studio, di approfondimento e di monitoraggio del problema riguarda proprio i minori contesi nelle separazioni, nei divorzi e nelle cessazioni di convivenza. Anche su questo svolgiamo diverse ricerche. In questo senso, è fondamentale sia avere lo sportello per offrire assistenza a chi ne manifesta la necessità, sia svolgere un lavoro di *lobbying* per la promozione della normativa, di eventuali emendamenti e, successivamente, per il controllo della normativa stessa se, dove, quando e come dovesse essere applicata. L'aspetto del centro studi, è fondamentale. In particolare, si tratta di indagare diversi campi che non sono investigati da chi svolge ricerca per mandato istituzionale. Anche su questi, avremmo, quindi, molto materiale da condividere, se ci sarà occasione in futuro.

Riguardo all'ultima domanda, più mirata, relativa alle sottrazioni internazionali, devo dire che è un problema particolarmente sentito. Oltretutto, è anche in evoluzione perché, parallelamente all'aumento delle coppie di diverse nazionalità, crescono le criticità legate allo scioglimento di queste stesse coppie. Peraltro, è inevitabile che sia così.

In generale, la sottrazione internazionale si mette in atto con tre modalità principali, da parte del genitore affidatario collocatario, del genitore non affidatario o non collocatario oppure in assenza di dispositivo giuridico.

La sottrazione da parte del genitore non affidatario è abbastanza scontata. Infatti, la persona che non ha la custodia dei figli, non avendola ottenuta in tribunale, prende delle decisioni autonome, spesso nel periodo di visita, e non fa più ritorno con il proprio figlio oppure impedisce al figlio di tornare in Italia. È, invece, più curiosa la sottrazione da parte del genitore che ha ottenuto la custodia dei figli, vincendo in tribunale. In questo caso, la casistica dimostra che le motivazioni del membro straniero della coppia mista, pur avendo ottenuto in Italia la custodia dei figli, tende a tornare nel proprio Paese d'origine per diverse motivazioni, come la maggiore padronanza della lingua, la possibilità di trovare un'occupazione oppure di poter godere – questa è la ragione più forte – di una rete familiare (la nonna, le zie e così via) che lo aiuti nell'accudimento del bambino.

La terza modalità, più grave perché imprevedibile e senza possibilità di prevenzione, riguarda la sottrazione in assenza di dispositivo giuridico. Uno dei due genitori – che sia padre o madre ci interessa poco; saranno le statistiche a dire chi dei due; l'analisi critica del problema prescinde dal genere dei genitori – matura la decisione di separarsi, tenendo

all'oscuro l'altro. Dopodiché nel periodo solitamente di vacanza (per esempio, abbiamo il caso di una coppia italo-tunisina, i cui bambini, liberi dagli obblighi scolastici, trascorrono tre mesi di vacanza in Tunisia, poi nel mese di agosto l'altro genitore, durante il periodo di ferie, li raggiunge), diversamente dagli anni precedenti, la persona che ha maturato la decisione di separarsi tenendo all'oscuro l'altra si reca nel proprio Paese d'origine e manda un telegramma, invitandola a non andare perché intende chiedere la separazione e non tornare più. In questo caso, è impossibile prevenire perché il genitore al quale i bambini vengono sottratti collabora fattivamente, fa i visti per il passaporto, i biglietti aerei perché non ha motivo di sospettare che non ci sarà un ritorno.

Il punto critico delle sottrazioni internazionali è che sono regolate da convenzioni internazionali, che sono ottime dichiarazioni di intenti, ma non prevedono sanzioni in caso di inottemperanza. In questo caso, abbiamo la Convenzione dell'Aja per quasi tutti i Paesi del mondo e il regolamento n. 2201/2003, (noto come Bruxelles II *bis)*, per i Paesi comunitari.

In particolare, il punto centrale del Bruxelles II *bis* è estremamente concreto e stabilisce che il provvedimento preso in Italia va riconosciuto anche da parte del magistrato del Paese verso il quale minore è sottratto. È stato necessario introdurre questo principio perché di solito il genitore che sottrae il minore e lo porta all'estero, in Francia, come in Spagna o in Portogallo, incardina un nuovo procedimento di separazione nel proprio Paese, quindi il diritto italiano e quello dell'altro Paese entrano in conflitto. Dovendo riconoscere il provvedimento già emanato in Italia, questo problema viene aggirato.

Per quanto riguarda la Convenzione dell'Aja, il punto critico è l'articolo 13, che recita che il minore può non rientrare nel proprio Paese d'origine, qualora vi sia un pregiudizio per il minore stesso. In termini giuridici, « pregiudizio » significa che vi è un potenziale pericolo per il minore. Tuttavia, la Convenzione dell'Aja non chiede di giustificare e di dettagliare di quale pericolo si tratta. Se, per esempio, un bambino viene portato via dalla Libia, visto che fino alla settimana scorsa ci sono stati i carri armati, sarebbe oggettivamente un pericolo rimandarlo indietro. Lo stesso vale se scappa dal padre alcolista o tossicodipendente.

Ciò nonostante, la mancata necessità di dettagliare il pericolo rende, di fatto, l'articolo 13 della Convenzione dell'Aja il più invocato in assoluto per aggirare la convenzione stessa. Ci sarebbe, poi, tanto altro da dire per quanto riguarda le convenzioni.

PRESIDENTE. Ci sarebbe bisogno, per esempio, di una politica comune sulla giustizia nell'Unione europea. Parliamo tanto di unione politica. Ecco, questi sono dei temi che potrebbero essere sottoposti all'attenzione di una futura unione politica perché ormai riguardano tutti, ma, visto che abbiamo legislazioni diverse, occorrerebbe un'unitarietà di leggi.

FABIO NESTOLA, *portavoce dell'associazione Stati generali sulla giustizia familiare*. Certamente. L'onorevole Angelilli del Parlamento europeo sollecita con una certa continuità la necessità di uniformare, a livello comunitario, la normativa per la separazione e per i divorzi.

Il problema è sempre l'Italia. Infatti, fra i vari studi che abbiamo fatto sulle separazioni e sui divorzi – se richiesto, vi consegneremo anche questi, ma il *dossier* è già stato depositato in Senato presso la 2a Commissione giustizia, in cui sedeva la senatrice Gallone – abbiamo raccolto un *dossier* sulla modulistica in uso nei tribunali italiani, sia ordinari sia per i minorenni, riscontrando dei prestampati illegittimi, secondo i quali le misure prevalenti erano già decise prima di entrare in tribunale.

L'aspetto più grave è che uno di questi moduli, che era scaricabile presso il sito ufficiale www.giustizia.it, ovvero la fonte più autorevole sulla giustizia nel nostro Paese, articolava l'affido condiviso su un pomeriggio a settimana e due domeniche

al mese. Ora, sarà difficile convincere il Portogallo, la Spagna, il Belgio, la Francia e così via a uniformarsi al modello italiano di affido condiviso, che prevede quattro ore il giovedì pomeriggio; sarà, semmai, il caso di fare il contrario.

Siamo felici che il nostro lavoro sia capitalizzato e approvato perché, a valle del deposito di questo *dossier*, ci si è immediatamente mossi, da parte dei presidenti dei tribunali e del CSM (Consiglio superiore della magistratura), per eliminare questa modulistica anche dal sito del Ministero della giustizia. La perplessità, però, è se dovevamo accorgercene noi, visto che non se ne sono accorti i magistrati che dal 2006 al 2011 hanno lavorato con quella modulistica fortemente penalizzante. Le domande di *ius*, di diritto, di giustizia, quando le misure prevalenti sono già decise prima di entrare in tribunale, devono provenire da noi ?

Mi fermo qui perché non voglio toccare argomenti che non sono oggetto della discussione di oggi. Probabilmente, ci sarà occasione, nel prossimo futuro, sia di affrontare altri temi sia di consegnarvi altro materiale.

PRESIDENTE. Mi ritengo soddisfatta dalla lunga descrizione dei numerosi problemi. Tuttavia, vista l'evoluzione della problematica degli affidi condivisi fra genitori che vivono e possono tornare in Paesi diversi, mi sembra che il punto più interessante riguardi l'armonizzazione, soprattutto nell'ambito della Comunità europea, nel momento in cui si chiede una politica comune, quindi una maggiore assonanza fra le politiche dei vari Paesi.

In questo caso, parliamo della politica che riguarda l'affidamento, ovvero la gestione dei figli da parte di genitori che vivono in Paesi diversi. Questo potrebbe essere uno spunto per aiutarci a scrivere una risoluzione, magari partendo anche dagli atti esistenti. Lei ha detto che, peraltro, l'onorevole Angelilli si è già fatta portavoce di questa richiesta al Parlamento europeo.

Credo, infatti, che possiamo svolgere queste attività come Parlamento italiano nei confronti del nostro Governo, anche perché è il momento in cui si parla di politiche comuni e di una vera unione politica. Questo è un campo molto importante, purtroppo in evoluzione, quindi per quanto riguarda l'Europa, ce ne potremmo fare carico. Ciò non vale per i Paesi extra-europei, ma – ripeto – per i Paesi europei dovrebbe essere più semplice perché siamo già parte di un'organizzazione comune, per cui se vogliamo affinare strumenti di politica comune, forse questo è uno dei settori in cui, magari facendo uno sforzo per scrivere una risoluzione o una mozione da presentare al Governo italiano, potremmo avere successo.

In questo senso, potremmo ricontattarvi per capire se abbiamo compreso fino in fondo il problema e se possiamo aggiungere ulteriori particolari alla nostra richiesta al Governo.

Do la parola al dottor Palumbo, che credo voglia aggiungere qualcosa.

GIANNI PALUMBO, *portavoce del Forum terzo settore Lazio*. Vorrei dire che può essere più utile tenere singoli fari accesi su singoli problemi, visto che una definizione generale è stata appena presentata. Sulla scorta della mia lunga esperienza nel campo della pubblica amministrazione sia come il giudice onorario presso il tribunale dei minorenni di Roma, sia come responsabile e presidente di una rete educativa che si è occupata, tra le altre cose, anche di questo aspetto, vorrei citare, appunto, i pochi fari da dover accendere.

Un primo aspetto riguarda quello che succede quando il bambino o la bambina sono stati istituzionalizzati. Si ha la sensazione che questa sia la soluzione e che essa nasca da una sorta di modulo prestampato – come diceva poc'anzi il mio collega – per cui i ragazzi e le ragazze che vivono in un certo tipo di situazione devono sicuramente fare quel percorso, indipendentemente da quello che sono o dal fatto che c'è una famiglia che potrebbe sostenerli. È sicuramente vero che ai ragazzi e alle ragazze in uno stato di grave conflittualità o di difficoltà nei rapporti

con entrambi i genitori o con uno di questi, a causa di particolari situazioni dei genitori medesimi, faccia bene staccare per un po' di tempo, anche per recuperare un po' di normalità. Tuttavia, staccare non vuol dire rimanere in istituto per un tempo indeterminato, cosa che solitamente succede troppo di frequente. In pratica, una volta messi negli istituti, i ragazzi vi restano molto a lungo.

Lei, presidente, è un sindaco, per cui sa quanti soldi vengono usati in maniera automatica per questo. Una volta che il bambino è stato affidato, spesso a una comunità o a una casa famiglia che sta in un altro comune, in un'altra provincia o addirittura in un'altra regione, vi rimane per cinque, sei, sette anni, periodo nel quale il comune continua a pagare in maniera automatica, senza che né il sindaco, né l'assessore, né il dirigente dell'ufficio se ne accorgano perché le somme finiscono in bilancio. Ora, a parte gli aspetti economici, pur importanti in questo momento, il problema è che questi ragazzi sono abbandonati a loro stessi.

Il secondo punto riguarda il superamento dei 18 anni. Una volta raggiunti i 18 anni, le istituzioni, che si sono « occupate » di loro per tutto quel tempo, all'improvviso si dimenticano di questi ragazzi. Su questo bisogna intervenire legislativamente perché occorre mettere i comuni e il terzo settore, quindi le case famiglia e quella parte di società civile che si occupa di questo, nelle condizioni di poter elaborare dei progetti personalizzati di formazione e lavoro.

Nel Lazio abbiamo casi, come quello di Bassiano, in provincia di Latina, in cui la casa famiglia è diventata un punto di riferimento per l'intera comunità. Difatti, da luoghi diversi, qualche anno fa, sono arrivati contemporaneamente cinque o sei bambini rom, che, essendo piccoli, andavano iscritti a scuola. L'arrivo di questi bambini ha fatto sì che il numero minimo per poter mantenere aperta la scuola fosse superato; di conseguenza, sono diventati degli eroi che hanno salvato la scuola. Da questo è nato un processo che, alla fine, ha creato condizioni di lavoro presso la cooperativa che gestiva questi bambini, per cui molti di loro, ormai quasi adulti – hanno 16-17 anni – hanno potuto cominciare a lavorare e diventare addirittura soci della cooperativa. Questo non è, peraltro, l'unico caso. Pertanto, anche se non in termini generali, questo aspetto può essere preso in considerazione.

Un altro elemento che vorrei portare all'esame della Commissione riguarda gli operatori che svolgono l'attività richiesta dal magistrato, ovvero l'esame per poter definire la situazione dei minori. Senza entrare nel merito delle capacità, sicuramente presenti, vi sono due aspetti che vanno messi in evidenza. In primo luogo, va segnalato il numero estremamente ridotto degli assistenti sociali impiegati sul territorio nazionale. L'attuale crisi porta a un'ulteriore riduzione in questo ambito. Il numero, invece, è importante.

In secondo luogo, la formazione professionale dell'assistente sociale merita qualche implementazione perché quanto si pensa della sottrazione dei bambini da parte degli operatori sociali dei comuni ed i conseguenti timori, sono, in taluni casi, giustificati perché vi è un eccesso di lavoro che comporta una semplificazione delle procedure per cui, quando bisogna rispondere a tre o quattro casi, di cui uno gravissimo, si finisce con dare maggiore attenzione a quest'ultimo, approssimando gli altri. Il numero – ripeto – è importante, come la qualificazione professionale.

Per esempio, c'è un numero di psicologi inadeguato rispetto alla presenza di assistenti sociali. Difatti, sono due formazioni professionali profondamente diverse, per cui lo psicologo, specie quello dell'età evolutiva, ha un ruolo fondamentale e più onnicomprensivo rispetto al tema della relazione del bambino con la famiglia. Invece, l'assistente sociale ha un'altra formazione e quindi deve dare un'altra risposta.

In merito al rapporto con il giudice, si è espresso prima il mio collega, quindi non devo dire altro. Aggiungo, però, un ulteriore elemento che va valutato. I bambini

a 12 anni devono essere ascoltati. Ciò significa che si deve anche tenere conto di quanto dicono. Credo che l'ascolto vada fatto direttamente dal giudice, anche se assistito da esperti, perché la valutazione della situazione è personale e deve essere fatta in rapporto diretto con il bambino o la bambina interessati. Questo elemento è molto importante, ma non viene preso in considerazione.

Per concludere, vorrei dire che come Forum del terzo settore – immagino sia noto che siamo un'organizzazione di rappresentanza del mondo *non profit* – nel Lazio, in questo periodo, stiamo lavorando alla creazione di una Carta delle opportunità educative per favorire le istituzioni, ma anche il nostro mondo, dal punto di vista delle relazioni, con un'attività non pedagogica, ma educativa più generale. Segnalo questo elemento perché quando la Carta sarà pronta, dopo l'estate, potremmo eventualmente presentarla alla Commissione.

Ho concluso, grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il presidente Gianni Palumbo. Prenderemo sicuramente spunto da questa vostra iniziativa e vi riconvocheremo per potere prendere visione della Carta, che per noi potrebbe essere molto interessante conoscere.

Ringrazio nuovamente i nostri auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,10.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 9 ottobre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0020770