COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

15.

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 DICEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ALESSANDRA MUSSOLINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Mussolini Alessandra, *presidente* 2

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

Audizione del sottosegretario di Stato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Maria Cecilia Guerra.

Mussolini Alessandra, *presidente* 2, 7, 16

Capitanio Santolini Luisa (UdCpTP) 8

PAG.

Carlino Giuliana (IdV) 11

Ciampa Adriana, *dirigente della divisione III della direzione generale inclusione e politiche sociali* 13

Guerra Maria Cecilia, *sottosegretario di Stato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali* 2, 12, 14

Polledri Massimo (LNP) 10

Serafini Anna Maria (PD) 11

Tangorra Raffaele, *direttore generale per l'inclusione e per le politiche sociali* 12, 13

Zampa Sandra (PD) 9

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALESSANDRA MUSSOLINI

La seduta comincia alle 13,40.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione del sottosegretario di Stato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Maria Cecilia Guerra.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e affido, l'audizione del sottosegretario di Stato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Maria Cecilia Guerra. Sono presenti il dottor Raffaele Tangorra, direttore generale per l'inclusione e le politiche sociali, e la dottoressa Adriana Ciampa, dirigente della III divisione della direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali.

Do ora la parola al sottosegretario Guerra per lo svolgimento della relazione.

MARIA CECILIA GUERRA, *sottosegretario di Stato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*. Grazie, presidente. Ringrazio tutti voi che siete qui anche in queste ultime giornate del lavoro parlamentare di quest'anno. Vi abbiamo inviato del materiale relativamente al tema dell'affido in generale, che è oggetto, appunto, dell'incontro di oggi, e ho dato la mia disponibilità, che mi fa molto piacere sia stata accolta, per questa audizione, seppure in un momento, alla luce dei fatti, un po' precipitoso.

Comunque, mi fa piacere illustrarvi il materiale che abbiamo presentato in conferenza stampa e che rappresenta un punto di arrivo di un insieme di lavori, di attività e di progetti che il Ministero, e in particolare la direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, ha fatto, per questo ho voluto avere la possibilità di esporvelo e di avere un confronto con voi.

Dirò sinteticamente di cosa si tratta, dopodiché, anche in ragione del vostro interesse, possiamo tornare sui singoli argomenti.

Il materiale contiene due lavori; in primo luogo, un'indagine conoscitiva sui bambini e le bambine temporaneamente fuori dalle famiglie di origine, che abbiamo promosso come Ministero e che è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze. I dati sono aggiornati al 2011. La popolazione di riferimento è, dunque, costituita dai bambini presenti nelle strutture di accoglienza e nelle famiglie affidatarie al 31 dicembre 2010.

È molto importante sottolineare che gli ultimi dati disponibili su questo tipo di realtà risalgono a un'analoga indagine che fu condotta con riferimento al 1998-1999, quindi, prima di questo rapporto, non avevamo un quadro compiuto di quello che era successo negli ultimi dieci o undici anni. Da qui, appunto, la rilevanza di questa indagine.

In secondo luogo, vi presenterò sinteticamente le linee di indirizzo per l'affidamento familiare che abbiamo concor-

dato, dopo un lungo con un processo di cui dirò, in Conferenza Stato-regioni.

Per quanto riguarda il primo tema, siamo in grado di darvi una quantificazione del fenomeno. I bambini – intendo, ovviamente, i minorenni, quindi da 0 a 17 anni – che sono accolti presso servizi residenziali o famiglie affidatarie sono poco più di 29.000, cioè 3 su 1.000. Questo dato è molto differenziato a livello territoriale, ma è comunque abbastanza incoraggiante se posto a confronto con i dati che riguardano i Paesi con cui normalmente ci misuriamo, i quali hanno numeri relativi all'allontanamento dalla famiglia d'origine decisamente più significativi. Tuttavia, ci ha colpito che si tratta di un fenomeno in crescita in quanto, rispetto agli ultimi dati di cui disponevamo, cioè quelli di dieci anni fa, c'è stato quasi un quarto di aumento (24 per cento).

Un aspetto molto importante da sottolineare è che si è avuta una ricomposizione molto netta delle due tipologie di affido, quello familiare e l'accoglienza residenziale. Infatti, c'è stato un forte riequilibrio, visto che ormai i numeri relativi a queste due forme di accoglienza sono analoghi. È stata, dunque, molto più rallentata la dinamica della crescita in ordine all'accoglienza residenziale e molto più forte quella degli affidi, dato che riteniamo molto interessante e positivo perché abbiamo maggiore attenzione per l'affido familiare, che è più a misura di bimbo, quindi privilegiamo questo tipo di soluzione ai problemi degli allontanamenti.

Per capire meglio questo dato, occorre tenere presente che c'è un aumento significativo della presenza straniera sul totale dei bambini. Mentre nella rilevazione precedente del 1998-1999 si trattava di poco meno del 10 per cento, adesso siamo al 22 per cento. Si tratta di stranieri sia accompagnati che non, quindi sia allontanati dalla famiglia che è in Italia, sia, appunto, non accompagnati. Per questo particolare segmento della popolazione, l'accoglienza in strutture residenziali è fortemente prevalente rispetto all'accoglienza presso famiglie. Pertanto, se depurassimo il dato dalla componente straniera che ha delle sue caratteristiche peculiari, l'aumento degli affidi familiari sarebbe ancora più evidente.

Dobbiamo, poi, tenere conto che i minori stranieri non accompagnati, che sono circa il 4 per cento del totale dei bambini fuori famiglia, sono quasi tutti adolescenti e spesso anche grandi, quindi hanno una problematica particolare. L'affido per ragazzi fra i 15 e i 18 anni, stranieri o meno, è ovviamente più complicato rispetto all'affido di bimbi più piccoli.

Un altro campo di indagine è stato l'analisi delle motivazioni che hanno dato luogo all'allontanamento e quindi all'accoglienza nelle diverse forme di cui stiamo parlando. La motivazione di gran lunga prevalente è quella che viene indicata come « inadeguatezza genitoriale ». Altri problemi, come la dipendenza di uno o entrambi i genitori, problemi di relazione nella famiglia, maltrattamenti, problemi sanitari di uno o entrambi i genitori, pesano fra il 6 e il 9 per cento.

Bisogna capire, però, che parliamo di motivazione principale. Poi, nell'articolazione della rilevazione, all'inadeguatezza genitoriale, si accompagnano altre motivazioni che non vanno sottaciute, nel senso che questa spesso si affianca a problematiche relazionali all'interno della famiglia che si aggravano in condizioni economiche, abitative o lavorative difficili. Questi aspetti – difficoltà economiche, abitative e lavorative – che nelle indagini passate figuravano al primo posto, adesso non lo sono perché sono elementi che codeterminano, assieme all'inadeguatezza genitoriale, la scelta dell'allontanamento.

Un'altra cosa molto interessante è che rispetto a quello che normalmente si crede – cioè che i bimbi che sono accolti presso strutture residenziali o affidati non abbiano una famiglia – la realtà dei bimbi che non hanno una famiglia è poco incidente. Infatti, gli orfani, i figli di genitori ignoti o i figli in presunto stato di abbandono complessivamente raggiungono circa il 6 per cento.

D'altra parte, quella da cui si ha l'allontanamento è generalmente una famiglia in cui possono essere presenti più fratelli

e sorelle. Secondo la nostra indagine, ben il 53 per cento dei bambini a cui ci siamo interessati hanno uno o più fratelli o sorelle, anch'essi accolti. In particolare, un quarto dei bimbi allontanati appartengono a famiglie da cui sono stati allontanati almeno tre fratelli. Sicuramente l'elemento della numerosità familiare, che spesso, in Italia, si associa a situazioni di disagio economico, è da tenere presente nel comprendere il fenomeno.

Talvolta si legge, in maniera non sempre informata, di affidamenti effettuati con violenza. L'aspetto della separazione e dell'allontanamento è, ovviamente, sempre problematico. Tuttavia, dobbiamo partire dalla considerazione che l'allontanamento deve essere messo in atto quando c'è un problema che fa sì che questo sia fondamentale per il bambino, ma anche per il contesto in cui si trova, quindi anche per le famiglie.

Da questi dati, abbiamo riscontrato che avere un bimbo fuori dalla famiglia non comporta una totale fine dei rapporti e dei contatti con la famiglia di origine. La realtà è variegata ed è differenziata a seconda che si parli di bimbi in comunità o affidati, ma vi è una percentuale tra il 60 e il 74 per cento, a seconda che prendiamo famiglie oppure bambini in comunità, che incontrano periodicamente uno o entrambi i genitori. Ci sono, poi, frequenti ritorni a casa nel fine settimana oppure con altre modalità concordate.

Come sapete, ci sono situazioni in cui il contatto con la famiglia di origine è precluso per le ragioni stesse che hanno portato all'allontanamento. Comunque, depurato da queste situazioni, il dato del mantenimento di contatto ci sembra da sottolineare. Come ho detto, spesso vi sono situazioni in cui l'allontanamento coinvolge più di un figlio all'interno della famiglia per cui, anche in questo caso, si pone particolare attenzione al mantenimento della relazione fra fratelli.

Sui periodi di permanenza occorre fare delle riflessioni perché l'allontanamento, auspicabilmente, dovrebbe essere temporaneo, nel senso che si dovrebbe intervenire sulla situazione che ha determinato il disagio, la crisi e l'inadeguatezza genitoriale per ripristinare i rapporti nei termini più ordinari.

In realtà, la quota di quanti continuano a rimanere per mesi nelle strutture o in affido è abbastanza rilevante. Infatti, il 26 per cento dei bimbi che abbiamo censito sono accolti da oltre 48 mesi, quindi da oltre 4 anni. Anche in questo caso, la situazione è molto differenziata. La quota di bambini accolti negli ultimi 3 mesi è del 9 per cento; da 3 a 12, del 24 per cento; da 12 a 24, del 19 per cento. Tuttavia, occorre considerare anche questo dato.

Un altro aspetto meritevole di ulteriore approfondimento riguarda la situazione dei bimbi che sono dimessi. Nel 2010, sono stati dimessi circa 10.000 bambini. La motivazione non è sempre il rientro nella famiglia d'origine. Il dato è molto significativo perché circa un terzo rientra nella famiglia d'origine, mentre in un altro terzo la conclusione dell'accoglienza è legata al passaggio a un'altra accoglienza. Questo è sicuramente un aspetto da considerare perché ci sono dei percorsi – alcuni fisiologici, altri meno – che devono essere oggetto di attenzione anche per le politiche che, a questo proposito, si vogliono impostare.

Riguardo al raggiungimento della maggiore età, non è sempre vero che il ragazzo viene dimesso, anche perché non sempre c'è una soluzione praticabile, quindi i ragazzi rimangono accolti come neomaggiorenni nelle residenze. Secondo la nostra relazione, al 2010, la quota di ragazzi tra i 18 e i 21 anni era di 2.844. Questo fenomeno è particolarmente rilevante nel caso di ragazzi stranieri, in cui l'allontanamento è particolarmente delicato.

Apro una parentesi per dire che anche con un'altra direzione del nostro Ministero – la direzione dell'immigrazione e dell'integrazione – ci siamo occupati specificamente di questo problema e abbiamo in atto una sperimentazione molto interessante, e, per ora, di grande successo, di attribuzione di borse-lavoro che vengono attivate proprio per permettere, da un lato, l'emancipazione dalla residenza (infatti una parte dei soldi serve al ragazzo

per diventare autonomo), e dall'altro, un inserimento lavorativo che ha una componente di formazione, sostenuta economicamente, con l'impegno da parte del datore di lavoro all'assunzione per un periodo congruo di tempo, anche se non necessariamente indeterminato. Questo è, quindi, un tema a cui dedichiamo molta attenzione.

Ci sono differenze tra l'ambito nazionale e quello delle singole regioni, che riguardano sia il numero dei bimbi allontanati dalle famiglie, sia l'incidenza relativa di affidi rispetto al ricorso alle comunità. Le regioni in cui si ricorre principalmente all'accoglimento in comunità sono Abruzzo e Molise, con percentuali che arrivano quasi al 70 per cento, e la provincia autonoma di Trento; invece, l'affido è maggiormente diffuso, con percentuali sempre superiori al 60-65 per cento, in Sardegna, Toscana, Liguria e Piemonte.

Un altro tema di cui ci siamo occupati è capire come avviene effettivamente l'accoglienza. Sotto questo aspetto, è importante tenere in considerazione che, diversamente da quanto si ritiene, l'allontanamento non è semplicemente un problema di trovare un luogo fisico dove piazzare un bimbo in difficoltà, ma, generalmente, c'è un progetto educativo individualizzato che delinea i principali aspetti degli interventi di protezione e tutela. Molto spesso, questo progetto educativo individualizzato non solo considera specificamente la situazione del bambino, ma è anche messo a punto con un'interazione con i genitori.

In sostanza, noi realizziamo interventi che hanno come interesse prioritario o come punto di riferimento il bimbo, ma puntiamo anche alla salvaguardia e al recupero del contesto più sfilacciato che si è venuto a creare a livello familiare. Di conseguenza, quando è possibile il coinvolgimento dei genitori, è un elemento che va considerato positivamente.

In estrema sintesi, seguendo la traccia del documento che abbiamo distribuito, questa è la situazione. Poi, il rapporto è molto più ricco, quindi potrete avere altri approfondimenti. Vorrei, tuttavia, sottolineare che questo tipo di indagine è un elemento di vanto per il nostro Ministero poiché abbiamo dedicato, in generale, al campo dell'inclusione sociale, molta attenzione, specialmente in direzione dello svolgimento di indagini e rilevazioni, spesso anche in collaborazione con altri istituti (in questo caso, con l'Istituto degli Innocenti che è molto qualificato nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche con l'Istat). Infatti, ci siamo resi conto che molto spesso abbiamo delle difficoltà a impostare delle politiche, paradossalmente, proprio a causa della mancanza degli elementi di conoscenza. Pertanto, il fatto che abbiamo ricostruito un quadro così dettagliato e ricco è molto importante per andare avanti con suggerimenti di azione e di intervento.

Il secondo punto, sempre collegato a questo, che vi vorrei più sinteticamente raccontare riguarda le linee di indirizzo per l'affidamento familiare. Come ben sapete, nel campo delle politiche sociali, il quadro *post* riforma del Titolo V della Costituzione si è molto modificato, quindi la definizione del compito del centro rispetto alle politiche decentrate non è uguale a prima e neppure sempre chiaro. Infatti, è venuta meno la possibilità, riconosciuta nel quadro precedente, di indirizzo e di coordinamento perché le politiche sociali sono competenza esclusiva delle regioni. Tuttavia, su temi sensibili come questo, sembra sia fondamentale ritrovare un criterio di coordinamento e di indirizzo di tipo nazionale, in cui l'autorità centrale non si pone come *deus ex machina* che dà ordini, bensì come un'autorità al servizio, in grado di collegare le esperienze delle comunità locali per trarne indicazioni che possono essere, appunto, di indirizzo per tutti.

In particolare, queste linee di indirizzo, che sono emerse dal progetto « Un percorso nell'affido », che è iniziato nel 2008, dopo un percorso di 4 anni, hanno proprio queste caratteristiche. Quindi, anche dal punto di vista metodologico – cioè del modo in cui si possono impostare le politiche in questi campi – questa esperienza ci sembra degna di sottolineatura.

Un altro aspetto che vorrei richiamare è che molto spesso anche noi – come, in generale, avviene per altri enti pubblici – finanziamo con piccoli contributi singoli progetti di terzo settore o anche di enti decentrati che si propongono come innovativi. Tuttavia, spesso manca la capacità di dare continuità a questi progetti o di fare sintesi. Di conseguenza, le famose *best practices* non sono tali perché una *best practice* è tale se viene conosciuta e se può avere una funzione imitativa di riproduzione dell'esperienza.

Con queste linee di indirizzo, abbiamo fatto proprio questo, coinvolgendo un numero molto ampio di operatori pubblici e privati. Abbiamo, infatti, lavorato non solo con le regioni, le province e i comuni e con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ma anche con le associazioni delle famiglie affidatarie e così via, quindi abbiamo avuto la possibilità di portare a sintesi le *best practices*.

Il punto importante di queste linee di indirizzo è che, se guardiamo al processo dell'affido, esso ha un insieme di protagonisti molto ampio (chi lo decide; sulla base di quali indicazioni; da quale soggetto il bimbo viene allontanato; qual è il soggetto a cui viene affidato e come si muove la comunità di contorno, dai servizi sociali dei comuni, alla scuola, all'ASL). Insomma, devono essere attivati diversi protagonisti. Allora, occorre capire, innanzitutto, se c'è omogeneità nella valutazione dei diversi casi che si propongono; se c'è consapevolezza che l'affido non è definito in un modo netto, ma è un *continuum* di scelte che devono essere fatte, perché ci sono affidamenti più pesanti o più leggeri, che hanno caratteristiche anche tecniche diverse; e, infine, quali strumenti devono essere messi nelle mani degli operatori che, a diverso livello, intervengono in questo processo.

Le linee di indirizzo sono molto precise e anche molto tecniche, per cui la condivisione è arrivata a un dettaglio notevole. Inoltre, hanno una caratteristica metodologica particolare, nel senso che è divisa per argomenti e ogni argomento ha un obiettivo e una motivazione che costituisce la cornice entro cui deve essere collocato ciò che viene dopo, ovvero le raccomandazioni su come bisogna muoversi in quella particolare situazione per raggiungere quel particolare obiettivo e, per ogni documentazione, vi è una declinazione per azioni specifiche.

Le macroaree declinate in diversi sottosettori, sono tre: il soggetto e il contesto; le caratteristiche e le condizioni per l'affidamento familiare; e il percorso dell'affido.

Non vorrei entrare nel dettaglio, ma intendo, appunto, richiamare la vostra attenzione sul fatto che è molto importante avere anche queste definizioni, proprio per avere un linguaggio comune e poter impostare politiche comuni. Stiamo, quindi, cercando di estendere questo tipo di esperienza che consideriamo molto positiva (non solo noi, ma anche gli enti che con noi hanno operato) anche ad altri contesti, per esempio anche al trattamento dei minori stranieri non accompagnati che, in parte, è una sottosezione di questo problema, ma che – ripeto – coinvolge, anche nell'ambito del Ministero, un'altra direzione.

Se permettete, per dire che stiamo operando ad ampio raggio sul problema delle famiglie deboli e dei bimbi che vengono allontanati o che sono a rischio di allontanamento, vorrei segnalare che abbiamo finanziato un progetto che si chiama PIPPI (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) e che è diretto alle città riservatarie, che hanno valutato se partecipare o meno, utilizzando in parte il finanziamento di cui alla legge n. 285/1997.

PIPPI è un programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione. Il nome fa riferimento al personaggio che, anche in situazioni molto difficili, mantiene la sua felice autonomia e capacità di reazione – o resilienza, come si dice – per recuperare un livello anche molto positivo.

Cito il progetto per due ragioni, una di tipo metodologico e l'altra di merito. Per quanto riguarda quella metodologica, an-

che questo progetto risponde alla nostra idea che è meglio migliorare le tipologie e il modo in cui si organizza la rete del finanziamento. Quindi, piuttosto che erogare soldi affinché ognuno faccia il progetto che crede e che, però, rischia di morire lì, è molto più importante riuscire a creare una rete, con un'impostazione che può diventare una *best practice* che si esternalizza anche ad altre comunità. Riprodurremo, infatti, questo tipo di esperienza nel lancio di un altro progetto che riguarda specificamente l'inclusione dei bambini rom, nell'ambito della strategia che il Governo ha messo a punto e discusso anche con la comunità.

Per quanto riguarda PIPPI, il progetto interviene non già quando si ha l'allontanamento, ma per prevenirlo, considerando le famiglie a rischio. Sullo spirito di questo programma dirò solo poche parole, poi, se avete interesse, possiamo darvi tutte le informazioni che desiderate.

Le caratteristiche principali sono due. In primo luogo, si tratta di stabilire percorsi che vedono un coinvolgimento di tutti i possibili attori. Siamo di fronte a una situazione di prevenzione, quindi il primo attore è la famiglia rispetto alla quale c'è il rischio di allontanamento, che viene presa in carico, ma anche responsabilizzata riguardo ai suoi doveri. Se l'insufficiente capacità genitoriale è una delle principali cause di allontanamento, è ovvio che è anche uno dei primi elementi su cui intervenire per ridurre significativamente i rischi. Il coinvolgimento riguarda, quindi, tutti i soggetti che operano sul territorio e che ho elencato poc'anzi.

In secondo luogo, questo progetto è sperimentale, il che significa che abbiamo studiato, coadiuvati da un gruppo di ricercatori dell'università di Padova, in particolare dalla dottoressa Milani, e impostato questo programma, ma dobbiamo testarne la validità. Vi è, quindi, una raccolta di dati molto specifica sulle famiglie trattate, che non sono in numero altissimo. In ogni città, abbiamo una decina di famiglie, per cui si tratta di un progetto piccolo, ma molto curato. Abbiamo una verifica in due stadi. Attualmente, siamo alla fine.

Ciascuna di queste fasi ha visto, nelle varie città, momenti di studio e di riflessione collettiva, anche con soggetti che non erano direttamente coinvolti. Avendo partecipato, in particolare, alla presentazione che è stata fatta a Bari, devo dire che mi ha molto colpito l'entusiasmo che questo progetto ha suscitato negli operatori, che hanno trovato un'impostazione nuova, ma anche in grado di valorizzare le loro competenze e le loro capacità.

Chiudo la rapida descrizione del pacchetto che mi piaceva presentarvi. Vi ringrazio e resto a vostra disposizione, con il dottor Tangorra e la dottoressa Ciampa, che sono i veri artefici di tutto il lavoro, per darvi ulteriori informazioni e rispondere ai vostri quesiti.

PRESIDENTE. Grazie, sottosegretario. Esprimo il rammarico che, in circa un anno e qualche mese, il Ministro Fornero non sia potuta venire in questa Commissione. Oltre ai tantissimi importanti istituti e osservatori, che svolgono un'azione fondamentale per gli studi e le ricerche, anche la nostra Commissione ha elaborato, avendo sentito tantissime persone iperspecializzate nel campo, una proposta, quindi il Ministro avrebbe potuto dare qualche suggerimento per non accumulare ulteriore ritardo.

Le rivolgo solo una piccola domanda su un tema sul quale credo che il prossimo Governo si dovrà concentrare. Non vi stupisce il fatto che il 37 per cento dei ragazzi vengono allontanati per inadeguatezza genitoriale ? Ritengo, allora, che il punto più delicato e difficile sia quello della capacità genitoriale.

Lei sa chi sono i « testisti » ? Quando c'è il CTU (consulente tecnico d'ufficio), cioè quando si fanno gli esami ai genitori, ci sono i famosi « testisti », che dovrebbero essere degli operatori importanti, con minimo due anni di esperienza, ma in realtà non è così. Questi sottopongono i genitori a quattro test – che dovrebbero essere originali, ma non è così – con una serie di

domande, alla fine delle quali si stende una perizia che stabilisce se si ha o meno la capacità genitoriale. Sulla base di questo, spesso i bambini vengono allontanati.

Allora, possiamo fare tanti progetti, che sono sempre molto importanti, ma il problema rimane quello della prevenzione. Personalmente, sono d'accordissimo sulla prevenzione e sono per la deistituzionalizzazione. Trovo, infatti, folle che un bambino possa rimanere in istituto oltre qualche mese. Peraltro, spesso, la rete intrafamiliare non è tenuta in adeguata considerazione.

In sostanza, vorrei porre l'accento su un punto cruciale che non è stato toccato, cioè su chi determina, con quali metodi e con quale certezza la capacità genitoriale, in mancanza della quale un bambino, che non è un numero, viene allontanato dalla famiglia.

Oltretutto, mi aspettavo anche di sapere se c'è un elaborato in merito alla norma che è passata in Parlamento sulla modifica del diritto di famiglia che – come è noto – cambia dei parametri, radicando maggiormente il bambino in famiglia. Per esempio, non devono sussistere problematiche di allontanamento se ci sono problemi economici. Il bambino deve, inoltre, mantenere rapporti importanti anche con la parentela, quindi non solo con i genitori, ma con nonni, zii e così via. Ci sono, poi, delle modifiche anche riguardo allo stato di adottabilità. Insomma, si tratta di modifiche molto importanti che il Parlamento ha votato – è stata una delle poche leggi importanti, votata all'unanimità – e che ha certamente degli effetti rispetto ad affidi e adozioni.

Bisogna, pertanto, concentrarsi sulla capacità genitoriale e sul sistema che c'è in questo momento. Gli attori che lei citava sono validi ? I servizi sociali ci sono ? Quelli che ci sono, sono validi ? I periti, i giudici, gli assistenti sociali, gli educatori (che spesso non sono tali, ma altre figure sempre minori), le strutture, che non devono chiamarsi case-famiglia, sono validi ?

Tutti questi elementi fanno parte dell'attuale sistema, che credo abbia fatto cortocircuito perché ci sono tante situazioni che non vanno. Stiamo parlando di bambini. Una volta che si toglie un bambino a una famiglia, gli si tolgono i fratelli e le sorelle, che spesso non sono affidati alla stessa struttura, i genitori, la famiglia, gli amici e la scuola. A fronte di questa reclusione forzata, credo che la valutazione della capacità genitoriale fatta con queste modalità sia da rivedere o quanto meno da riesaminare nella sua completezza. Questo è il mio pensiero.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Grazie, dottoressa Guerra. Ringrazio anche l'amica Ciampa, con la quale ci conosciamo da tanti anni. Esprimo il rammarico di chiudere questa legislatura senza avere portato a casa delle cose concrete, salvo queste, che, però, sono degli indirizzi e delle proposte, sperando che abbiano un seguito nella prossima legislatura.

Vorrei fare alcune osservazioni molto rapide. Innanzitutto, mi associo a quanto ha detto il presidente sul fatto che siamo davanti a una terminologia inesatta. Cosa vuol dire « inadeguatezza genitoriale » ? Bisognerebbe rendere questa nozione una valutazione oggettiva. Naturalmente, sarà difficilissimo perché non si può stabilire per legge una cosa del genere. Il giudizio di inadeguatezza genitoriale mi lascia, quindi, molto perplessa, come, peraltro, la legge a cui accennava l'onorevole Mussolini che prevede di dover dimostrare l'incapacità genitoriale entro un certo periodo. Questo recita la legge che il Parlamento ha approvato. Personalmente, ho votato contro, ma questo è secondario.

Detto questo, trovo gravissimo – lo sappiamo, non è una novità – che si allontanino i bambini per un'inadeguatezza genitoriale di cui non si conoscono bene i contorni, cioè per difficoltà abitative, economiche, numerosità familiare e così via, quindi per ragioni che non dovrebbero causare allontanamenti. Insomma, siamo veramente indietro da questo punto di vista. Nei miei sogni futuri, vorrei immaginare una società in cui nes-

sun bambino venga allontanato per queste ragioni, per cui si ridurrebbe drasticamente la percentuale degli allontanamenti.

Ciò, ovviamente, non dipende dal Ministero, ma da una visione, da una strategia e da una messa in campo di proposte che possano andare in questa direzione. Questo dipenderà, quindi, dal Governo. Adesso siamo a fine corsa, per cui sembra inutile questo discorso. Comunque, la questione riguarda il MEF, il MIUR e tutti gli attori, non soltanto il Ministero delle politiche sociali e del lavoro, che pure ha una notevole importanza.

Peraltro, anche il discorso degli allontanamenti a lungo termine, oltre i 48 mesi, è una follia, come pure gli affidi a lungo termine, che durano anni e anni, contrariamente a quello che prevede la legge, secondo la quale dovrebbero durare pochissimo, dopodiché i bambini dovrebbero essere destinati a una soluzione definitiva. In realtà, è l'affido che diventa una soluzione definitiva.

Le chiedo, allora, cosa significa che una quota non trascurabile di dimessi trova sistemazione all'interno di una famiglia adottiva attraverso il collocamento in affidamento preadottivo ? Qui si sta in qualche modo *bypassando* la legge, anche se ci sono ottime intenzioni. Infatti, la legge prevede che tra la famiglia adottiva e quella di origine non ci debba essere alcun tipo di contatto o collegamento. Insomma, l'adozione è una cosa, l'affido un'altra. Qui, invece, si mescolano le carte. Siccome abbiamo discusso a lungo in questa Commissione e non solo, vorrei sapere cosa significa questo punto, perché – come dite voi – riguarda una quota tutt'altro che trascurabile. Qual è il criterio di fondo di questo modo di fare degli enti locali ?

Approfitto per dire che sappiamo bene che l'Italia è a macchia di leopardo, per cui chi nasce in Lombardia non ha la stessa fortuna di chi nasce in Basilicata. Questa balcanizzazione dei servizi sociali, degli assistenti e così via, mi porta a dire che sono favorevolissima a modalità di indirizzo e di coordinamento unificate, come una specie di LIVEAS (livelli essenziali di assistenza sociale) in questo ambito.

Passo alla seconda domanda. Dite che in Sardegna, Toscana, Liguria e Piemonte – cosa che risulta anche a me – i bambini si affidano prevalentemente alle famiglie rispetto ai servizi e viceversa in Abruzzo e così via. Qual è il criterio ? Perché succede questo ? Perché ci sono più famiglie disponibili o perché c'è una maggiore informazione e attenzione dei servizi sociali che spingono in una direzione piuttosto che nell'altra ? Insomma, perché, anche su questo, nascere in Lombardia dà un esito diverso che nascere in Molise ? Non so se vi siete posti questa domanda e se vi siete dati delle risposte.

In conclusione, ribadisco che occorre evitare che il sistema prenda connotazioni diversificate, quindi sono favorevolissima a ripristinare modalità di indirizzo e di coordinamento uniche. Se riuscissimo a dare criteri unificati in tutto il territorio nazionale, sarebbe, infatti, molto meglio.

SANDRA ZAMPA. Innanzitutto, ringrazio il sottosegretario anche per il suo impegno personale sui temi dell'infanzia. Questi dati sono molto interessanti. Credo, però, che sarebbe stato utile avere questi dati prima, in modo da poter studiare soprattutto le linee di indirizzo. Personalmente, ho visto la presentazione a suo tempo e sono stata informata del progetto PIPPI, che è uscito più volte sui media. Mi sembra, peraltro, che sia un progetto che sta funzionando molto bene.

Comunque, evidentemente, questi dati tengono conto soprattutto di come le regioni hanno costruito, nel corso degli anni, il loro sistema di accoglienza e dei servizi sociali nei confronti dell'infanzia. È evidente, infatti, che se 3,5 minorenni ogni 1.000 trovano accoglienza in Liguria, in provincia di Trento e in Emilia-Romagna non è perché in quelle regioni li si porta via più volentieri, ma perché, al contrario, ci sono molti più servizi. Probabilmente, dove si scende molto in basso, è perché non ci si occupa del tema dei minori e neanche ci si accorge che c'è un problema

che riguarda un minore, che, quindi, viene lasciato al proprio destino più che in altri luoghi.

Poi, possiamo discutere della genericità della formula « inadeguatezza dei genitori », perché il 37 per cento è molto in termini di motivazione rispetto alle altre. Tuttavia, ultimamente, in un convegno a Roma il presidente dell'Associazione italiana dei magistrati minorili, Luciano Spina, ha spiegato che cos'è l'inadeguatezza genitoriale. È evidente che ci possa essere qualche caso discutibile, ma quando un minore viene allontanato dalla famiglia è perché ci sono dei problemi sensibili e significativi.

Mi piacerebbe, comunque, che lei accompagnasse questi dati anche con dei riferimenti economici. Qual è l'investimento che il ministero fa in questi ambiti ? Per esempio, è evidentissimo che i minori stranieri non accompagnati finiscono tutti in strutture residenziali. Ci sono delle aree dove c'è una controtendenza ? C'è una sperimentazione che funziona particolarmente bene ? Inoltre, chi non va nelle strutture residenziali, viene affidato o resta nella famiglia ? Per esempio, è di grande interesse il dato che lo straniero resta nella famiglia anche dopo i 18 anni, il che vuol dire che quando l'inserimento funziona, funziona bene. Infatti, se al diciottesimo anno resta lì, vuol dire che quella è diventata la sua famiglia.

Inoltre, vorrei capire se corrisponde al vero un trasferimento di competenze che, per i minori stranieri, passerebbe al Ministero dell'interno. Mi è stato detto di un passaggio previsto, quindi mi interesserebbe sapere se è così.

Ancora, vorrei sapere se avete dati sugli ultimi arrivi perché sembra che ci siano moltissimi minori stranieri a Lampedusa. Vi chiedo se sapete che cosa si sta facendo, anche se credo che questa domanda vada fatta al Ministro Cancellieri, più che a voi.

Infine, sul periodo di permanenza, immagino siate al corrente che ci sono proposte legislative che erano andate avanti alla Camera, al punto che, in Commissione, si parlava addirittura di sede legislativa sull'affido. Quando si arriva a un 26 per cento di accolti da oltre 48 mesi, l'affido non corrisponde più a come era stato pensato, perché dovrebbe rimanere sotto una certa soglia. Insomma, 48 mesi è veramente tanto – la bellezza di 4 anni – e fa scattare immediatamente nelle famiglie l'idea di poter adottare. Quando un bambino sta in una famiglia per tutto quel tempo, diventa difficile immaginare di staccarlo da lì e portarlo, magari, in un'altra famiglia perché la sua non è più in grado di accoglierlo.

Allora, siccome esiste già una proposta in fase molto avanzata, vi chiedo se la conoscete e come la giudicate. Le linee di indirizzo per l'affidamento familiare hanno tenuto conto della pressione che le associazioni affidatarie stanno facendo perché il passaggio all'adozione sia molto più semplice o comunque prioritario ?

MASSIMO POLLEDRI. La prima domanda riguarda le strutture di accoglienza. Personalmente, ho lavorato nel settore psichiatrico adulti e bambini in Emilia-Romagna, che è una regione fortunata e virtuosa. Comunque, c'è più attenzione per le strutture di accoglienza ed educative per adulti piuttosto che per quelle infantili. Quindi, come le avete trovate ? C'è una politica di sensibilizzazione ? Quanto costa un bambino nelle strutture ? Avete calcolato una media ?

La seconda domanda riguarda le famiglie su cui avete fatto questa prova. Ricevono una qualche forma di attenzione da parte dello Stato o solamente dall'ASL locale ? Le comunità sono private, pubbliche o miste ? Sono in crescita oppure in riduzione ? Si affidano solamente alla buona volontà o c'è una qualche politica ?

La terza domanda è sullo stato dei minori che sono nel nostro Paese senza famiglia. C'è un'eziologia riguardo a questi ? Per esempio, in che modo sono arrivati ?

Infine, il presidente ha espresso una considerazione sulla dignità della famiglia. Invece, io vado un po' indietro. Oggi, quello che manca è proprio la famiglia. Probabilmente, noi politici facciamo per primi confusione perché non abbiamo an-

cora ben chiaro che cos'è una famiglia. Peraltro, sul matrimonio non manca giorno in cui non straparliamo. Infatti, vogliamo equiparare – giustamente – tutte le altre forme di convivenza e di affetto al matrimonio, ma poi scopriamo che la gente non si sposa più né in chiesa, né civilmente. È evidente che questo ha una ricaduta sulla stabilità e sulla continuità di cura.

Vi chiedo, allora, se c'è stata una riflessione su questo tema, almeno dal punto di vista statistico. La politica non dovrebbe fare questo tiro al piccione sugli istituti costituzionali perché capisco l'esigenza di riconoscere nuovi diritti, ma comprendo anche che se non si sostiene l'istituto del matrimonio che, a mio avviso, è un esempio di equilibrio e di stabilità, i numeri dei disastri aumentano.

GIULIANA CARLINO. Innanzitutto, la ringrazio, sottosegretario, anche per il lavoro svolto e presentatoci oggi che risale all'anno 2010. A fine 2012, dopo due anni, se si facesse oggi un'indagine del genere i dati sarebbero molto diversi perché ritengo che la crisi economica e le difficoltà economiche di tante famiglie incidano sull'inadeguatezza genitoriale. Penso, infatti, che questa sia una delle prime cause per cui i bambini vengono tolti alle famiglie e dati in affido o messi in strutture.

Quando avete svolto l'indagine, avete approfondito meglio le cause dell'inadeguatezza genitoriale – come dicevano le due colleghe che mi hanno preceduto – o è stata data una definizione generica, senza calarla nei casi effettivi che ci danno un quadro più chiaro di quella che può essere l'inadeguatezza di una famiglia ?

Oltre alla crisi e alle difficoltà economiche, l'altro punto è quello della violenza. Penso che la violenza in famiglia sia molto diffusa, ma rimane sommersa, per cui forse soltanto chi ci lavora vicino riesce a coglierla bene. È stata fatta un'indagine anche su questo, cioè se un numero alto di casi è dovuto alla violenza che viene perpetrata nei confronti dei minori ? Credo, infatti, che questa sia una delle cause più diffuse nel nostro Paese.

ANNA MARIA SERAFINI. Intanto, vi ringrazio per il lavoro svolto, che è molto utile. Nel decidere, in futuro, le azioni da intraprendere per consentire una maggiore efficacia dell'affidamento familiare e delle politiche per l'adozione, questo è certamente un lavoro che mancava. Quindi, è solido e, appunto, molto importante. Per questo, mi sento di ringraziarvi. Poi, ovviamente, c'è la necessità di approfondire – come dicevano i colleghi – alcuni aspetti centrali, ma questo si può fare proprio sulla base di un lavoro che, per la prima volta, dopo la legge, è stato affrontato. Il fatto che si abbia per la prima volta una banca dati attraverso cui mettere a confronto le esperienze è una ricchezza notevole da cui partire.

Tra le questioni da verificare, avete inserito le diverse gradazioni dell'affido (leggero, parziale e così via). È molto importante sottolineare queste gradazioni perché il non allontanamento del bambino dalla famiglia presuppone che si abbia un sostegno mirato alla famiglia stessa, molto a ridosso delle sue problematiche. Pertanto, anche l'affidamento leggero, che è proprio di una comunità educativa, va considerato.

Ugualmente, è importante – come diceva la collega Zampa – verificare la discussione sulla legge già avviata in materia di affidamento e le diverse linee di indirizzo sull'affidamento. La legge non ha mai previsto che la famiglia affidataria debba essere l'ultima a essere presa in considerazione in caso di adozione. In tempo passato, questo si faceva per impedire una cattiva interpretazione e quindi evitare una possibile scorciatoia rispetto alla legge sull'adozione. Questo principio era sacrosanto, ma la legge non ha mai impedito questo passaggio. Di conseguenza, va considerato anche questo aspetto della legge.

Vi sono, poi, altri due punti di approfondimento. Le linee di indirizzo andrebbero lette. Ne ho viste alcune, peraltro dettagliatissime, quindi probabilmente le cose che diciamo sono già contenute al loro interno. Comunque, verificare meglio le questioni economiche e capire meglio

ciò che compone il concetto di « inadeguatezza familiare » ci potrebbe consentire di lavorare meglio.

Un altro approfondimento riguarda il progetto individualizzato, che, ugualmente, va specificato. Può darsi che sia anch'esso contenuto nelle linee. A ogni modo, è un passo in avanti importante e può costituire una solida base di lavoro ulteriore.

MARIA CECILIA GUERRA, *sottosegretario di Stato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*. Chiederei al direttore Tangorra e alla dottoressa Ciampa di aiutarmi a dare le informazioni più tecniche, visto che hanno seguito il lavoro in tutti questi anni, mentre io sono arrivata solo in un periodo successivo. Dopodiché, vorrei aggiungere alcune cose sulla base delle vostre sollecitazioni.

RAFFAELE TANGORRA, *direttore generale per l'inclusione e per le politiche sociali*. Un tema ricorrente nelle domande riguarda che cosa si intende per « inadeguatezza genitoriale ». Tralasciando i problemi che si possono verificare sul territorio, in ordine a chi fa la valutazione o sulla professionalità della persona coinvolta – elementi su cui l'amministrazione centrale può poco o niente, per cui la questione va rimessa, là dove vi siano delle inadeguatezze, alle amministrazioni competenti, che si tratti del tribunale, nel caso degli allontanamenti giudiziali, o dei servizi sociali, per altro tipo di valutazioni – il tema è più generale e riguarda le professionalità sociali.

Sappiamo che, nonostante il settore occupi tantissime persone, resta un po' indietro la definizione delle professioni sociali, con tutte le caratteristiche che ne conseguono dal punto di vista della professionalità degli operatori. La legge n. 328/2000 rimandava a una delega al Governo non attuata, quindi le regioni si sono molto differenziate con provvedimenti autonomi, per cui abbiamo una situazione – come è stato detto – a macchia di leopardo per quanto riguarda non solo l'offerta di servizi, ma anche la definizione delle professioni sociali, anche con le conseguenze del caso in riferimento agli allontanamenti.

Per quanto riguarda, invece, la definizione adottata, stiamo parlando di un'indagine statistica svolta con cura e approfondimento a distanza di oltre dieci anni dalla precedente e unica che si era realizzata. Quindi, la cosa più importante da rilevare è che rispetto alle motivazioni più importanti rilevate 10 o 15 anni fa, quelle economiche, spesso richiamate da voi, in realtà sono molto diminuite in relazione all'allontanamento.

Nell'indagine del 1999, con riferimento ai minori in strutture, quindi non agli affidi, la povertà economica era citata nel 44 per cento dei casi, accanto a questa c'era anche la povertà abitativa, che comunque rimanda a una situazione di deprivazione materiale, per il 24 per cento dei casi. Alla fine degli anni Novanta, l'allontanamento per ragioni economiche era, quindi, la dimensione rilevante. Oggi, possiamo dire che i servizi sono maturati e che questa tipologia di allontanamento si adotta sicuramente con molta minore frequenza. Poi, resta il problema della valutazione appropriata o meno, ma, a quel punto, sarebbe un caso di cattiva valutazione, non di inadeguata motivazione dell'allontanamento. Infatti, se c'è inadeguatezza genitoriale, nell'interesse superiore del bambino, probabilmente questi va allontanato.

Alcuni di voi hanno chiesto cosa pensa il Ministero di questo fenomeno. Riteniamo che su questa area bisogna agire perché, là dove c'è inadeguatezza genitoriale, la risposta può essere non necessariamente l'allontanamento, bensì intervenire non tanto sul bambino, ma sulla famiglia, quindi prendere in carico l'intera famiglia.

Il progetto PIPPI va proprio in questa direzione. Si può insegnare ai genitori a fare i genitori. Stiamo parlando, però, di famiglie « trascuranti », non « maltrattanti ». Ci deve essere, ovviamente, un *target* di famiglie su cui si può intervenire. Questa è la nostra scommessa: agire in maniera intensa e limitata nel tempo sulla famiglia, inserendola nel suo contesto e

facendo l'affidamento della famiglia, con una famiglia di appoggio, a cui quella in difficoltà si affida, puntando sulla rete dei servizi, sulla scuola, sui servizi sanitari e così via. Insomma, se si interviene prendendo in carico le famiglie per un periodo limitato, ma con servizi forti, anche di educativa domiciliare, forse possiamo dare delle risposte diverse.

Naturalmente questa è una risposta di tipo preventivo che costa molto di meno, quando si fanno i conti, di quella emergenziale, ma purtroppo sappiamo come funziona il sistema: si fa fatica a internalizzare i benefici che derivano da un intervento preventivo, anche se poi l'intervento fatto in una situazione non più recuperabile costa molto di più. Questo è un circolo vizioso che cerchiamo di spezzare. Sotto questo aspetto, il progetto PIPPI sta avendo successo, sicuramente mediatico e tra gli operatori. La nostra scommessa è che diventi un successo e riesca a diffondersi e a diventare una costanza di riferimento anche per le pratiche amministrative. Peraltro, proseguiremo anche per la prossima annualità.

L'altra questione che è stata sollevata riguarda gli allontanamenti troppo lunghi. A questo proposito, si chiedeva cosa pensa il ministero, anche in merito ai progetti di legge in discussione in Parlamento.

Prima di giudicare il numero, vorrei dire che, per quella che è stata la nostra esperienza in questi anni con chi lavora nei servizi, ma anche parlandone con le famiglie affidatarie e i rappresentanti del terzo settore, abbiamo l'impressione che, a volte, si tende a sopravvalutare l'evidenza aneddotica, mentre i dati dicono che sono tanti gli affidamenti lunghi, ma non tanti come spesso si sente dire. Ci sono anche affidamenti più brevi; peraltro, il ritorno alla famiglia di origine è una dimensione non trascurabile perché riguarda oltre un terzo dei bambini. In sostanza, non è vera la vulgata secondo la quale l'affidamento sarebbe solo il primo passo verso l'adozione piuttosto che verso una situazione che rimane sempre di affidamento o collocamento in residenza. I dati, infatti, lo sconfessano.

La seconda cosa che è emersa in questi anni è che, comunque, alla fine, ogni bambino è una storia a sé. Del resto, non si può immaginare che la famiglia di origine perda per sempre la sua capacità genitoriale o la recuperi pienamente. Succede molto spesso che la famiglia rimane attaccata al suo bambino e ha un'affettività verso di lui, che, però, non è tale da permettere a quel bambino di rimanere, per il suo interesse, in quella famiglia. In alcuni casi, l'affidamento lungo è la soluzione migliore per il bambino. In alcuni casi, avere due famiglie – quella di origine e quella affidataria – è un elemento positivo. Ovviamente, questa deve essere la risposta migliore per il bambino.

Non bisogna far confusione tra adozione e affidamento, come diceva l'onorevole Santolini. Il dato che veniva citato (7-8 per cento; non ricordo il dato preciso) fa riferimento agli affidamenti preadottivi, cioè a quelle situazioni in cui sta per arrivare il provvedimento di adozione, ma nel frattempo il bambino è affidato, appunto, con le caratteristiche dell'affidamento preadottivo. Da questo punto di vista, non c'è confusione.

ADRIANA CIAMPA, *dirigente della divisione III della direzione generale inclusione e politiche sociali*. In gergo tecnico si chiamano « adozioni a rischio giuridico », cioè quel lasso di tempo in cui la famiglia di origine può esperire tutti i ricorsi giurisdizionali in opposizione avverso il decreto di dichiarazione di abbandono, quindi di adottabilità.

RAFFAELE TANGORRA, *direttore generale per l'inclusione e per le politiche sociali*. L'altra delle domande ricorrenti è cosa pensiamo di questa variabilità regionale e quali sono le cause. A volte, non ci rendiamo conto – non dico questo tavolo, ma il Paese – che in questo settore le eterogeneità tra le regioni sono tra le maggiori esistenti nell'azione delle politiche pubbliche. Più in generale, per le politiche sociali, in Calabria, i comuni spendono meno di trenta euro *pro capite*, mentre nelle province autonome di Trento

e Bolzano se ne spendono oltre 300. Ci sono differenze da uno dieci.

Insomma, abbiamo delle differenze estreme negli investimenti e nella storia. Il nostro è un Paese che si è dato la prima legge-quadro di intervento alla fine degli anni Novanta, precisamente nel novembre del 2000, senza poterla più attuare perché, neanche un anno dopo, si modificava il Titolo V della Costituzione, per cui il Governo centrale – come ha detto, peraltro, il sottosegretario – ha perso capacità di indirizzo e di coordinamento. Le ragioni dell'eterogeneità sono legate alla storia delle politiche sociali di questo Paese.

Ora, proprio in virtù di queste considerazioni, crediamo molto nel lavoro fatto sulle linee di indirizzo. Non abbiamo la possibilità finanziaria – soprattutto nel quadro di finanza pubblica che abbiamo di fronte per i prossimi anni – di definire i livelli essenziali, cosa che, d'altronde, non è stata fatta nei dieci anni precedenti, quando forse i vincoli erano meno stringenti.

Oggi ci troviamo nella situazione in cui non l'abbiamo fatto in passato perché le risorse a disposizione erano poche, ma non possiamo più farlo proprio perché anche quelle poche risorse non ci sono più. In prospettiva, questo ci è sembrato uno strumento di governo, soprattutto se costruito, come in questo caso, *bottom-up*, cioè a partire dalla pratica degli operatori.

Abbiamo lavorato con il coordinamento nazionale dei servizi per l'affido e abbiamo coinvolto tutti i livelli di governo nella redazione di queste linee guida, che, alla fine, sono state ratificate con un accordo in Conferenza unificata. È vero, quindi, che non sono vincolanti, ma è uno strumento di indirizzo forte che ci permette di recuperare una dimensione di intervento in capo all'amministrazione centrale in un settore in cui l'unica leva rimasta allo Stato è quella di definizione dei livelli essenziali.

Per quanto riguarda le strutture di accoglienza, mi rimetto alle competenze definite dalla Costituzione. Noi, a livello di amministrazione centrale, possiamo poco. In passato, soprattutto quando nel 2006 si chiudevano gli istituti, abbiamo cercato di sensibilizzare le amministrazioni competenti, quindi le regioni e le amministrazioni comunali, rispetto a un'operazione che non doveva essere solo di facciata. Il nostro era un monitoraggio della chiusura degli istituti che numericamente dimostrava il successo di quell'operazione, per quanto rimanessero singole unità diffuse soprattutto in alcune regioni del mezzogiorno. Tuttavia, era un processo che, nella sostanza, si chiudeva alla fine del 2006.

A ogni modo, in alcuni casi, ci veniva detto – forse è un'altra evidenza aneddotica – che queste strutture avevano semplicemente cambiato insegna e fatto qualche piccola modifica strutturale, mentre, in realtà, le comunità di tipo familiare erano costruite all'interno della stessa struttura precedente. Per quello che ci riguarda – ripeto – abbiamo potuto sensibilizzare l'amministrazione competente perché non abbiamo poteri di vigilanza, per cui l'amministrazione centrale può fare poco o nulla per intervenire sullo stato, sulle caratteristiche o sui requisiti di queste strutture, tutte competenze che spettano al livello regionale e, nella gestione, alle amministrazioni comunali.

Mi sembra di aver affrontato tutti i temi. La questione dei minori stranieri non accompagnati non rientra nelle mie competenze, quindi lascerei al sottosegretario la risposta su questo.

MARIA CECILIA GUERRA, *sottosegretario di Stato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*. Il direttore ha replicato alla maggior parte delle questioni a cui siamo in grado di rispondere. Molte delle cose che avete chiesto riguardano approfondimenti che anche a noi interessano. Infatti, l'indagine ha portato dei risultati conoscitivi, ma non ha risolto la nostra esigenza di conoscenza. Diciamo che ha colmato un vuoto enorme, anche perché la nostra sensibilità su questi temi è molto forte, ma spesso ne abbiamo una conoscenza incompleta e aneddotica, per cui è difficile riportare le informazioni a sistema.

È chiaro che – come avete ricordato – c'è la necessità di capire meglio cosa c'è dietro ad alcune definizioni. Tuttavia, personalmente, ritengo che ci siano degli avanzamenti nella conoscenza di questo fenomeno, quindi lo sforzo che abbiamo fatto ha dato dei risultati, come voi stessi avete riconosciuto.

Alcuni dei problemi che venivano sollevati hanno a che fare con le preoccupazioni che noi stessi ci siamo posti quando abbiamo deciso di lavorare alle linee di indirizzo. Dico « noi », ma sapete bene che non c'ero, quindi non vorrei prendermi meriti che non sono miei. Mi sarebbe piaciuto dire che c'ero già perché il risultato è veramente molto incoraggiante.

In relazione agli elementi di insoddisfazione rispetto a come vengono prese le decisioni, le linee di indirizzo – non linee guida, altrimenti le regioni ci picchiano – cercano di rispondere anche a questo tipo di problematicità perché ci mettono davanti a dei percorsi da seguire.

Difatti, le linee di indirizzo che abbiamo condiviso avranno un secondo *round* – su cui Adriana Ciampa e il suo gruppo sono già al lavoro – quindi saranno corredate ulteriormente da un sussidiario per gli operatori che entra ancora in maggior dettaglio perché è ovvio che non tutti hanno la stessa capacità di porsi i problemi che un argomento così delicato comporta.

Pertanto, lavorando in questi termini, andiamo proprio nella direzione delle sollecitazioni e dei dubbi che avete posto. C'è stata, peraltro, molta adesione. Anche nel caso dei minori stranieri non accompagnati, cerchiamo di operare in questo senso perché, banalmente, anche il modo con cui viene verificata l'età, per sapere se siamo o meno di fronte a un minore, è – come ben sapete – molto diversificato. D'altra parte, nel caso dei minori stranieri non accompagnati le difficoltà sono anche di altro genere poiché abbiamo un problema di allocazione territoriale che pone, a sua volta, problemi di finanziamento particolarmente drammatici, in quanto particolarmente casuali, per le comunità locali.

Bene o male, il fatto che ci siano situazioni problematiche all'interno di una famiglia tali da determinare un allontanamento, possiamo dire che incide, statisticamente, in modo analogo sul territorio nazionale, anche se spesso abbiamo capito che si intreccia con altri problemi, per cui è la comunità di appartenenza che se ne fa carico. Invece, nel caso dei minori stranieri non accompagnati, che vengono smistati sulla base di criteri che niente hanno a che fare con questo, porre l'onere a carico di un comune piuttosto che di un altro è ingiusto, quindi è un problema che dobbiamo porci. Questa parentesi era per rispondere alle sollecitazioni dell'onorevole Zampa.

Non tanto noi come Ministero, ma il soggetto attuatore, che è collocato nel Ministero, ma ha una sua autonomia, ha fatto tanto per l'emergenza nord Africa. È stato impostato un sistema informatizzato per l'allocazione dei bimbi nelle diverse comunità e di monitoraggio perché di molti non si sa neppure dove sono finiti. Questo sistema, che è ancora in corso di costruzione, è stato molto apprezzato anche dalle regioni e dai comuni, quindi il nostro sforzo è cercare di portarlo a regime.

Nello stesso tempo, abbiamo un grave problema di finanziamento perché, da un lato, l'emergenza nord Africa è finanziata fino al 2012, anche se si parla di un possibile allungamento del periodo, ma, dall'altro, tutto ciò che non è emergenza nord Africa – per esempio, i minori stranieri non accompagnati che, attualmente, vengono prevalentemente dai Paesi orientali, in particolare dal Bangladesh – non ha nessun tipo di copertura a livello nazionale. C'era un fondo di cofinanziamento, ma è scaduto nel 2011.

Nel 2012, con la *spending review*, è stato introdotto un nuovo fondo che ci aiuta a coprire quest'anno. Invece, il fatto che esso sia o meno rifinanziato nel 2013 dipende dagli emendamenti che verranno votati oggi pomeriggio. In ogni caso, anche

questo unico emendamento è blando. Ovviamente, sarò presente per cercare di portarlo a casa, ma, comunque, rispetto alla somma che abbiamo quantificato, è meno della metà.

Vorrei aggiungere che, rispetto alle tematiche dei minori e al possibile intreccio tra i problemi che oggi stiamo considerando e le problematiche di disagio economico, abbiamo fatto, anche su questo, un investimento specifico. La sperimentazione della *social card* che abbiamo costruito e che spero possa vedere la luce – al momento, il decreto attuativo è alla firma del Ministro dell'economia, quindi mi auguro che riesca a mettere una firma prima che cada il Governo o meglio prima che finisca la sua operatività – è diretta principalmente alla povertà minorile. Si tratta, infatti, di una revisione dell'istituto della *social card* per finalizzarla a questo, con una procedura di attivazione delle famiglie prese in carico, ponendo come condizione per la fruizione del beneficio, che è di maggior sostanza rispetto all'attuale *social card*, l'assolvimento di compiti che rientrano nella genitorialità, quali l'obbligo scolastico, l'attenzione alle visite pediatriche e altro, che può sembrare banale, ma che – come ben sapete – in molte parti d'Italia non lo è affatto.

Quindi, per le nostre diverse competenze, ci stiamo muovendo ad ampio raggio, avendo presente quello che può essere il disagio dei bambini.

Sono state espresse altre valutazioni, alcune delle quali non condivido, ma non entrerei nel merito perché non credo sia importante discuterne in questa sede.

La responsabilità di una scarsa presenza in questa Commissione è mia, visto che la delega su questi temi è, appunto, mia. Credo, comunque, che abbiamo lavorato in occasione della Giornata mondiale dell'infanzia e dell'adolescenza, sia l'anno scorso, che è stata una delle mie prime esibizioni pubbliche, sia quest'anno. Non ho valutato di sollecitare, né sono stata sollecitata a un incontro in questa Commissione finché non avevamo portato a termine i lavori che stavamo svolgendo. Riconosco, però, che una più assidua frequentazione sarebbe stata meritevole.

PRESIDENTE. Raccomando molto i controlli. Si scarica sempre sulle regioni e sugli enti, tuttavia si possono fare mille progetti, ma senza controlli non servono a nulla.

Nel ringraziare il sottosegretario Guerra e i rappresentanti del Ministero, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,05.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 22 gennaio 2013.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0021980