

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI INFANZIA E DI MINORI

—————

INDAGINE CONOSCITIVA
SULL'ASSISTENZA PRESTATATA AI MINORI IN STATO
DI ABBANDONO DA PARTE DI ISTITUTI PUBBLICI
E PRIVATI E DI COMUNITÀ DI TIPO FAMILIARE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 GIUGNO 2003

—————

Presidenza del presidente BUCCIERO

INDICE**Audizione del Presidente del Tribunale dei minori di Roma e del Procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 6 e <i>passim</i>	<i>BRIENZA</i>	Pag. 4, 6, 7 e <i>passim</i>
* BAIO DOSSI (<i>Mar-DL-U</i>)	11, 16	<i>PECORELLI</i>	4, 6, 7 e <i>passim</i>
* DETTORI (<i>Mar-DL-U</i>)	12		
* FRANCO Vittoria (<i>DS-U</i>)	12		
* PELLICINI (<i>AN</i>)	12, 15		
* SEMERARO (<i>AN</i>)	13, 14, 17		

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Intervengono la dottoressa Magda Brienza, presidente del Tribunale per i minori di Roma, e il dottor Costantino Pecorelli, procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale.

I lavori hanno inizio alle ore 13,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente del Tribunale dei minori di Roma e del Procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'assistenza prestata ai minori in stato di abbandono da parte di istituti pubblici e privati e di comunità di tipo familiare.

È in programma oggi l'audizione del Presidente del Tribunale dei minori di Roma, dottoressa Magda Brienza e del Procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale, dottor Costantino Pecorelli.

Ringrazio i nostri ospiti per la loro disponibilità, scusandomi per l'orario, ma questa è una Commissione speciale e quindi dobbiamo fare i salti mortali per poter svolgere il nostro lavoro.

L'indagine conoscitiva sull'assistenza prestata ai minori in stato di abbandono da parte di istituti pubblici e privati e di comunità di tipo familiare nasce a seguito della presentazione del disegno di legge n. 791, di cui è primo firmatario il senatore Girfatti, che – è bene riassumerlo – in sostanza propone di eliminare la temporaneità dell'affido, nonché il termine ultimo del 31 dicembre 2006 posto dalla legge n. 184 del 1983 per l'affidamento dei minori ad istituti pubblici o privati.

La presentazione di questo disegno di legge è stata l'occasione di un dibattito dal quale è emersa una serie di dubbi che la Commissione ha ritenuto possano essere superati anche grazie al contributo dell'indagine conoscitiva che abbiamo richiesto e che il Presidente del Senato ha autorizzato.

Siete i primi ad essere stati invitati; in seguito la Commissione ha in programma di ascoltare i rappresentanti delle amministrazioni locali. Comunico che oggi non potranno avere luogo le previste audizioni del Presidente del Tribunale dei minori di Trieste e del Procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale, i quali hanno fatto presente la loro impossibilità ad intervenire nell'odierna seduta, a causa di un imprevisto e concomitante impegno.

Come metodo di lavoro, suggerirei di iniziare l'audizione con una relazione introduttiva da parte dei nostri ospiti, che invito ad essere brevi perché molte sono le domande che, io per primo, intendiamo porre.

Cedo dunque la parola alla dottoressa Brienza.

BRIENZA. Signor Presidente, quello del ricovero dei minori in istituto è un problema antico che il legislatore che ha riformato la legge n. 184 del 1983 ha voluto risolvere con l'eliminazione, ad una certa data, della struttura stessa dell'istituto.

Gli istituti, si è detto, non vanno bene per i minorenni perché non offrono un ambiente simile a quello della famiglia ma, al contrario, un ambiente spersonalizzante e totalizzante, che crea problemi per lo sviluppo di un progetto educativo personalizzato. In definitiva, dunque, gli istituti non possono garantire un certo tipo di attenzione e di affettività e un'educazione adeguata.

Devo dire che condivido l'impostazione del legislatore, anche in base alla mia esperienza di giudice tutelare. Negli anni '80, quando ricoprivo questo incarico, facevo visite periodiche agli istituti. Molti furono chiusi a quell'epoca, appunto quando iniziarono le visite ispettive dei giudici tutelari, perché non erano adeguati sotto il profilo strutturale.

Il difetto maggiore, però, riguardava proprio la figura degli educatori. In strutture di questo tipo è indispensabile l'esistenza di soggetti autorevoli, capaci di formulare progetti educativi e di portarli avanti. Il personale degli istituti spesso è numericamente sottodimensionato e qualche volta non adeguatamente preparato.

Questi sono i difetti per cui si è ritenuto di eliminare gli istituti e di sostituirli con strutture più piccole, di tipo familiare, capaci di accogliere i minori. Questo tipo di strutture, a mio parere, può essere molto utile ed in certi casi insostituibile, perché ci sono situazioni in cui un minore non può trovare collocamento in una famiglia.

A volte si tratta di minori difficili, piuttosto grandi di età, che rifiutano un rapporto familiare in senso proprio e hanno bisogno di avere accanto figure molto preparate, professionali ed autorevoli. In tal caso la casa famiglia, il piccolo istituto dove si può creare un rapporto personalizzato è l'unica soluzione utile.

Non dico che tutti gli istituti siano cattivi. Numerose strutture, specialmente di tipo religioso, sono cambiate nel corso degli anni e anche il personale ha fatto importanti progressi. Certamente, però, non si può dire che l'istituto che accolga un gran numero di minori sia oggi una struttura valida. Sento dire che molti istituti incontrano grosse difficoltà a ristrutturarsi, a diventare più piccoli e adeguati. Spesso ciò comporta uno sforzo economico molto oneroso, però non credo che la figura dell'istituto debba essere conservata. Non mi pare, quindi, di poter condividere il contenuto del disegno di legge che è stato presentato.

PRESIDENTE. Il procuratore Pecorelli ha inviato alla Commissione una relazione scritta sul disegno di legge n. 791, in esame al Senato. Purtroppo ho avuto modo di leggerla soltanto stamattina; sarà comunque gli atti e ve ne farò avere una copia.

PECORELLI. Signor Presidente, non posso che condividere quello che ha detto la presidente Brienza.

In primo luogo c'è una differenza sostanziale tra l'Istituto, che è stato per lungo tempo una grossa forma di civiltà, che permetteva ai minori abbandonati di avere un tetto sotto il quale poter nutrirsi, proteggersi dal caldo e dal freddo e dove poter ricevere un'educazione scolastica (i bisogni primari), e la Casa famiglia. Tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 si sono venute a creare pian piano nuove strutture, che nascono in particolare da organismi di origine cattolica. Si tratta di piccole strutture in cui si vuole creare una dimensione uguale a quella della famiglia e che prendono nomi diversi: casa famiglia, gruppo appartamento, eccetera. Queste comunità trovano tutela legislativa nella legge n. 184 del 1983, perché per la prima volta in tale legge si comincia a parlare di comunità di tipo familiare; nella stessa legge, inoltre, si stabilisce la cessazione del ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006.

La procura della Repubblica per i minorenni di Roma ha sempre effettuato dei controlli nel Lazio, visitando (io personalmente o tramite i sostituti) istituti e case famiglia. Non posso che ribadire quello che ha detto la presidente Brienza: una cosa è l'istituto che si configura come un'istituzione totale, con un'aggregazione di persone e di educatori che fanno dei progetti di carattere globale, altra cosa è vivere in un ambiente simile a quello familiare, dove c'è un appartamento con stanze per dormire, una sala soggiorno, una cucina, in cui si può impostare una vita simile a quella familiare e il minore può essere supportato con un progetto educativo personalizzato. Queste comunità di tipo familiare hanno naturalmente un costo maggiore rispetto a quello degli istituti; il costo di una casa famiglia è senz'altro superiore, dato che per il mantenimento giornaliero di un ospite occorrono perlomeno 100.000 delle vecchie lire. Tuttavia è ormai il senso di civiltà a imporre che la casa famiglia sostituisca l'istituto.

È in corso un processo incessante di trasformazione degli istituti in gruppi appartamento. Nella maggioranza dei casi gli istituti stanno cercando di adeguarsi a quanto previsto dalla legge del 1983, trasformandosi in strutture dalle dimensioni più limitate. Si formano così più gruppi appartamento all'interno della stessa struttura. A tale riguardo, proprio ultimamente ho visitato l'istituto «Linda Penotti» di Roma, nel quartiere Casalotti, in cui una parte è ancora istituto e l'altra si sta strutturando in appartamenti. Ho parlato anche con i responsabili del centro: nonostante gli sforzi e la fatica che stanno facendo per innovare, anch'essi sono concordi nel dire che una cosa è la casa famiglia o il gruppo appartamento, altra cosa è l'educazione all'interno di una struttura più grande, come può essere quella dell'istituto.

Preciso che gli extracomunitari trovano la loro collocazione all'interno della comunità di tipo familiare così come la trovano all'interno dell'istituto. Al dicembre 2002 risultavano 213 stranieri extracomunitari accolti in 67 case famiglia o gruppi appartamento, mentre 128 erano inseriti in 21 istituti.

Merita poi un momento di riflessione la proposta, contenuta nel disegno di legge n. 791, di eliminare l'avverbio «temporaneamente» dalla formulazione del primo comma dell'articolo 2 della legge n. 184 del 1983,

così come modificato dalla legge n. 189 del 2001. Si dice infatti: «Il minore privo di un ambiente familiare idoneo (...) può essere affidato ad una famiglia (...)». Il concetto di temporaneità serve proprio a distinguere l'affidamento dall'adozione, perché l'adozione ha carattere definitivo mentre l'affido ha carattere temporaneo. Si tratta quindi di una distinzione che va rimarcata e tenuta presente, altrimenti si rischia di sovrapporre i due istituti e di rendere difficile ogni distinzione pratica tra gli stessi.

Riguardo al problema dei cosiddetti «bambini ombra», che arrivano in Italia senza una precisa identità e diventano facile preda di traffici illegali, non è vero che non c'è tutela: c'è la protezione dei servizi sociali. Se si rileva la presenza sul territorio dello Stato di un siffatto bambino e i servizi sociali ne vengono a conoscenza, si potrà applicare l'articolo 403 del codice civile che permette alla pubblica autorità di intervenire collocando il minore in idonea struttura protetta. Successivamente verrà proposto un ricorso dalla procura e poi vi sarà una decisione del tribunale in merito. Lo stesso vale per i minori dediti all'accattonaggio: è prevista la denuncia nei confronti dei genitori dal punto di vista penale e nello stesso tempo c'è la possibilità per l'autorità pubblica di collocare i minori in idonee strutture, sempre in base all'articolo 403 del codice civile.

PRESIDENTE. Nella sua relazione lei accennava al fatto che gli istituti potessero diventare dei centri di prima accoglienza, come quelli che vengono utilizzati per gli sbarchi degli immigrati clandestini.

PECORELLI. Possono diventare centri di pronta accoglienza più che centri di prima accoglienza. Andrebbe prevista cioè la possibilità che si possano inserire i minori all'interno di questi istituti per soddisfare i loro bisogni primari momentanei, in attesa di una specifica e ponderata collocazione meglio indirizzata secondo le caratteristiche e i problemi dei minori.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi per porre quesiti, vorrei iniziare io stesso a rivolgere alcune domande ai nostri ospiti.

Qual è il numero medio di minori in affido o comunque allontanati dalla famiglia a seguito di provvedimenti giudiziari attualmente presente in ogni istituto sottoposto al vostro controllo o al quale voi vi rivolgete?

BRIENZA. Sono numerosi i ragazzi che si trovano negli istituti e gran parte sono in istituto sulla base di provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile. Attualmente è difficile trovare negli istituti minori inseriti dai genitori: infatti, normalmente se un genitore vuole inserire un minore in un istituto deve rivolgersi al servizio sociale, che lo segnala all'autorità giudiziaria. Perciò si tratta quasi sempre di minori per i quali si apre un procedimento su richiesta della procura dinanzi al tribunale per i minorenni. L'idea è prendere dei provvedimenti che dovrebbero essere temporanei; infatti tutti noi miriamo alla temporaneità della permanenza del minore fuori dalla famiglia.

PRESIDENTE. Vorrei sapere se è a conoscenza del numero medio degli ospiti degli istituti.

PECORELLI. Forse posso risponderle io perché è la procura della Repubblica per i minorenni ad effettuare le ispezioni in sostituzione del giudice tutelare. In tutto il Lazio vi sono 200 strutture, ma molte si stanno trasformando in case famiglia; a Roma, ad esempio, sono rimasti soltanto sette istituti che ospitano una media di 25-30 ragazzi. Tutte le altre strutture accolgono in media 6-8 ragazzi.

PRESIDENTE. Negli ultimi dieci anni ci sono state delle modifiche significative nella permanenza media dei minori negli istituti?

BRIENZA. Senz'altro ci sono state delle modifiche. L'entrata in vigore della legge n. 184 del 1983 ha determinato appunto lo svuotamento degli istituti. Fra l'altro, abbiamo visto cambiare la tipologia dei ragazzi accolti, giacché sono aumentati via via gli stranieri.

PRESIDENTE. Nella legge si parla di affido temporaneo. Vorrei chiederle qual è il tempo medio dell'affidamento.

BRIENZA. La durata può essere anche lunga, ad esempio quando si tratta di ragazzi abbastanza grandi che non hanno alle spalle una famiglia capace di riaccoglierli. Allora il minore diventa adulto ed autonomo in istituto e quindi si tratta di una temporaneità relativa.

PRESIDENTE. È stato giustamente messo in evidenza che nel disegno di legge d'iniziativa del senatore Girfatti viene eliminato l'avverbio «temporaneamente» dal primo comma dell'articolo 2 della legge n. 184, così come modificato dalla legge n. 189 del 2000. Mi chiedo se non si tratti comunque di una temporaneità relativa.

BRIENZA. Indubbiamente, nel caso ad esempio di ragazzi ultraquattordicenni che non abbiano alle spalle una famiglia che possa rappresentare un supporto, è molto facile che rimangano in casa famiglia fino alla maggiore età.

PECORELLI. Vorrei sottolineare che arrivano dall'estero ragazzi di dodici-tredici anni. In questa ipotesi, è difficilissimo trovare una famiglia che possa prenderli in affido, ma il concetto di temporaneità è sempre valido. La struttura delineata dalla legge n. 183 è quella della temporaneità dell'affido. Se si vuole, si deve cambiare tutta la normativa, ma non è possibile eliminare solo l'avverbio «temporaneamente».

PRESIDENTE. La Commissione ha interesse a capire come stanno le cose, perché non è detto che il disegno di legge non possa essere emendato. Possiamo anche prendere l'iniziativa di un nuovo provvedimento.

PECORELLI. L'affido avviene per due anni ma, qualora vi sia pregiudizio per il minore, questi può continuare a stare all'interno dell'istituto. Quindi, l'avverbio «temporaneamente» di cui all'articolo 2 deve essere attentamente valutato. Ripeto, finché c'è pregiudizio per il minore, egli può continuare a rimanere nella struttura.

PRESIDENTE. Un'altra domanda che intendo porre riguarda la differenza esistente fra la permanenza media negli istituti, nelle case famiglia e nelle famiglie. Negli istituti si rimane di più, e quindi si può dire che la temporaneità più o meno estesa dipende dalla collocazione del minore?

BRIENZA. Purtroppo, il minore inserito in un istituto, una volta collocato, viene «dimenticato» dai servizi sociali, non si fa un progetto per lui; allora è chiaro che l'uscita dall'istituto diventa problematica. Se invece è in una famiglia o in una casa famiglia esce prima perché c'è una maggiore attenzione, un maggior stimolo da parte dei servizi sociali. Bisogna considerare che, una volta sistemato il minore in una casa famiglia, non si è ancora fatto niente: tutto il lavoro da compiere, a livello di servizi sociali, è quello sulla famiglia d'origine, affinché possa riaccogliere il minore.

PRESIDENTE. Sono previsti corsi di preparazione per le famiglie che hanno presentato domanda per avere minori in affido? E in caso affermativo, chi li conduce e quanto durano?

BRIENZA. La preparazione delle famiglie, in vista dell'affidamento, a Roma è curata dal Comune. In particolare, c'è l'istituto Villa Lais e la casa famiglia Pollicino dove si fa formazione. Esperienze simili esistono a Torino e a Milano. La durata dei corsi è di qualche mese.

PRESIDENTE. Vi sono casi di famiglie non preparate – nel senso che non hanno fatto il corso – che hanno avuto bambini in affidamento? Pongo tali domande proprio per capire come funziona il meccanismo.

BRIENZA. A volte ci è capitato di dover registrare qualche fallimento. Per svolgere il ruolo di affidatario è necessario avere una grande capacità di accoglienza, non solo nei confronti del bambino (questo può anche risultare facile), ma anche della famiglia di origine, e ciò è più difficile.

Avere rapporti con i familiari del minore – magari con il papà alcolista, o con la mamma che si droga o è malata di mente – in attesa che la famiglia superi l'emergenza e il bambino possa ritornare a casa è difficile. Bisogna essere consapevoli che l'affidamento ha carattere temporaneo e mira a far ritornare il bambino nella famiglia di origine, quindi deve essere lontanissima l'idea di stringere un legame troppo forte con il ragazzo, di «appropriarsi» di lui.

PRESIDENTE. Vorrei sapere se vi è differenza fra la teoria e la pratica, perché a volte le leggi vengono applicate male. Noi desideriamo capire quale tipo di norme dobbiamo varare, quali disposizioni modificare. Qualcuno di noi ha l'impressione che l'applicazione delle leggi sia relativa e vogliamo sopperire a queste lacune.

BRIENZA. L'applicazione della legge dipende dai servizi sociali dei vari Comuni; quindi, in Italia, è a pelle di leopardo.

PECORELLI. L'istituto dell'affido non è del tutto decollato anche perché le famiglie preferiscono lasciare il bambino ad una comunità o ad un istituto, piuttosto che ad un'altra famiglia. E' una soluzione che non fa piacere.

Preferibilmente il bambino deve essere affidato a famiglie che abbiano altri minori, e che quindi non tendano ad «appropriarsi» del bambino affidato. Inoltre, occorre che l'affidamento abbia un carattere di temporaneità effettiva, in modo che in tempi rapidi possa avvenire il recupero nella famiglia di origine.

PRESIDENTE. Siete in grado di dirci qual è il rapporto fra il numero dei bambini in affido (quindi da seguire, perché immagino che ogni bambino sia seguito) e il numero dei giudici minorili?

BRIENZA. I giudici minorili in Italia sono soltanto 182; vi renderete conto che sono veramente pochi. D'altra parte non è compito del giudice minorile seguire il bambino. Il giudice deve svolgere una funzione di garanzia e deve soltanto vigilare affinché un bambino non sia adottato al di fuori dei casi previsti dalla legge, non sia dichiarato adottabile se tale non è, non sia venduto o comprato come succede qualche volta, non vi sia un falso riconoscimento. In altre parole, la funzione del giudice è una funzione di garanzia.

PRESIDENTE. Sapete dirmi quanti fascicoli tratta ogni assistente sociale?

BRIENZA. In termini numerici non saprei rispondere, però ogni assistente sociale ha un onere eccessivo. A mio parere, i servizi sociali, che svolgono un ruolo molto difficile e complicato, dovrebbero essere rafforzati, sostenuti e anche formati meglio.

PRESIDENTE. Gli assistenti sociali sono in grado quindi di fare una relazione mensile su ogni minore?

BRIENZA. Secondo me sarebbe anche superfluo. Per un bambino che si trova in difficoltà, che non può stare presso la sua famiglia, il problema principale è formulare un progetto, cioè stabilire che cosa si può fare, quali sono le risorse disponibili in quel caso, se ci sono parenti o amici

che possono intervenire, se ci sono sul territorio altre strutture di sostegno, se ci sono luoghi in cui, per esempio, il bambino possa stare l'intera giornata e tornare la sera casa: sono queste le risorse che bisogna cercare sul territorio. Poi, se proprio non è possibile, anche con questi sostegni, far rimanere il minore nella famiglia d'origine allora si affida ad un'altra famiglia o al limite a una casa famiglia, visto che trovare una famiglia è un po' più difficile.

Perché diciamo no all'istituto? Perché il bambino collocato nell'istituto, in una struttura capace di ospitarlo indefinitamente, finisce per essere dimenticato, finisce per essere parcheggiato lì.

PRESIDENTE. Le precedenti domande erano proprio tese a verificare questo aspetto. Lei dice che se il minore entra in un istituto non si sa quando esce.

BRIENZA. Perché il servizio sociale non se ne occupa.

PRESIDENTE. Lei dice che non c'è bisogno di una relazione mensile dell'assistente sociale, però i minori vengono comunque seguiti nel loro percorso?

BRIENZA. Vengono seguiti nella casa famiglia proprio perché la legge prevede la temporaneità dell'affido; c'è un servizio sociale che viene specificamente incaricato di vigilare.

PRESIDENTE. Ogni quanto tempo l'assistente sociale fa una relazione?

BRIENZA. In genere noi chiediamo una relazione ogni tre mesi; poi magari arrivano ogni quattro o cinque mesi, ma comunque arrivano. Per l'affidamento familiare consensuale si apre un fascicolo.

PRESIDENTE. Consensuale, cioè con l'accordo dei genitori naturali?

BRIENZA. Sì, quando c'è l'accordo dei genitori naturali. Però ci sono anche casi in cui è il tribunale dei minorenni a disporre che il bambino sia allontanato dalla famiglia. Anche in quei casi il servizio sociale presenta una relazione periodica. Comunque dovremmo lavorare di più per controllare che i servizi funzionino.

PRESIDENTE. In caso di prolungata assenza di rientro in famiglia da parte dei minori, quali provvedimenti vengono presi e con che frequenza?

BRIENZA. Nell'ipotesi viene decisa l'adottabilità, perché un bambino può essere dichiarato adottabile se rimane in istituto e non viene visitato dai familiari che lo trascurano.

PECORELLI. Ecco perché ogni sei mesi si fanno delle ispezioni all'interno degli istituti e delle comunità. C'è un registro in cui vengono segnate le visite dei genitori.

PRESIDENTE. Secondo la vostra esperienza, come ritenete che si possa giungere ad un affidato che rispetti il vincolo della temporaneità?

BRIENZA. Con il potenziamento dei servizi sociali.

PECORELLI. E quindi maggiori costi, perché se si vuole un'assistenza migliore bisogna dare di più.

PRESIDENTE. Un'assistenza, cioè, che possa agire nei confronti della famiglia naturale.

BRIENZA. È sulla famiglia che bisogna lavorare affinché sia di nuovo in grado di assumersi delle responsabilità.

PRESIDENTE. Ho terminato con le domande, che spero siano state utili anche per i colleghi presenti.

BAIO DOSSI (Mar-DL-U). Signor Presidente, vorrei tornare sull'istituto dell'affido familiare per sapere se i nostri ospiti possono dare dei suggerimenti. Dato che la legge è entrata in vigore nel 1983 siamo di un numero di anni sufficienti per valutare ed eventualmente correggere la legislazione. Credo però corretto non tornare a una filosofia ormai superata dalla storia: l'istituzionalizzazione. In particolare, vorrei sapere se, in base alla vostra esperienza, l'istituto dell'affido può essere utile, anche di fronte ai nuovi problemi che il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza presenta. Come dicevate prima, infatti, non si tratta più solo del minore abbandonato o della grave situazione economica familiare. Da quanto mi è dato conoscere, le situazioni di disagio all'interno del nucleo familiare di origine (spesso monoparentale) sono determinate da un insieme di problemi.

La vostra esperienza ci fornisce spunti utili per intervenire efficacemente sulla legge n. 184, che personalmente condivido nella sua filosofia generale. Credo, infatti, che rappresenti una grande crescita qualitativa per l'Italia.

Sono lombarda e nella mia Regione l'istituto dell'affido presenta applicazioni positive. Lo si riscontra nei piani di zona delle aziende sanitarie. Sono rimasti pochissimi gli istituti, anche se qualcuno, purtroppo, ancora sopravvive. Credo, tuttavia, che sia una delle vie maestre su cui indirizzare la vostra azione di parte giudicante e la nostra politico-legislativa.

In secondo luogo vorrei sapere se, sulla base della vostra esperienza, ritenete utili le «comunità di pronto intervento», che non sono previste dalla legge n. 184. Infatti gli operatori milanesi e lombardi evidenziano

il problema dei minori sulle strade, per i quali è difficile identificare l'origine. In Lombardia, soprattutto a Milano, sono state aperte alcune «comunità di pronto intervento» che, a quanto mi è dato sapere, funzionano. Vorrei capire innanzitutto se c'è bisogno di prevedere un istituto di questo tipo o se, invece, la normativa attuale già lo consente. Questo serve per tutelare i minori in situazioni di abbandono.

DETTORI. (*Mar-DL-U*). Per valutare il grado di efficacia delle norme, bisognerebbe capire se le caratteristiche del fenomeno che ha suggerito al legislatore determinati elementi oggi non siano più presenti. Ho l'impressione che gli operatori del settore incontrino alcune lacune, in termini di norme di diritto, che non consentono loro di lavorare al meglio.

Quest'aspetto si potrebbe cogliere dalla qualità della domanda e dell'offerta, e soprattutto da un altro elemento importante, cioè dal fatto che la situazione che si registra nelle varie aree del Paese non è omogenea. E' chiaro che potrebbe risultare utile un monitoraggio che evidenzi le diverse esigenze che la domanda e l'offerta pongono in maniera perentoria. Esiste, dunque, questa distanza fra la realtà del 1983 e quella di oggi? Io penso di sì.

La seconda domanda che intendo porre si riferisce all'educazione degli educatori – scusate il bisticcio di parole –, ossia di coloro i quali dovrebbero essere i destinatari delle norme per affrontare le devianze e le situazioni difficili. Mi fa piacere apprendere che a Roma esista un sistema di educazione permanente, ma vorrei sapere se, almeno nelle intenzioni, si vuole garantire un adeguato sostegno a queste persone.

Infine, vorrei sapere se esiste un monitoraggio dei risultati ottenuti rispettivamente dagli istituti e dalle comunità di tipo familiare.

FRANCO Vittoria (*DS-U*). Ringrazio i nostri ospiti perché ci hanno chiarito la differenza fra case famiglia ed istituti proprio rispetto alle conseguenze che producono. E' emerso che la casa famiglia è migliore per lo sviluppo psichico e relazionale del minore, mentre l'istituto crea un senso di abbandono.

Volevo sapere se sia possibile misurare con una strumentazione la migliore qualità della casa famiglia; in altre parole, se avete mezzi o strumenti di valutazione – che sia possibile utilizzare nelle nostre discussioni – per consentirci di decidere sulla base di informazioni più precise.

PELLICINI (*AN*). E' molto chiaro quanto è stato detto circa la differenza fra casa famiglia ed istituto, e personalmente lo condivido.

Vorrei porre una domanda specifica su un fenomeno altrettanto specifico, di cui mi occupo da tempo. Mi riferisco a quei bambini extracomunitari che molto spesso non hanno neanche un punto di riferimento da cui essere allontanati. Varie volte ho chiesto l'intervento dei Carabinieri, in presenza di casi in cui si poteva presumere un reato di sfruttamento del minore, costretto a chiedere l'elemosina; ho chiesto altresì l'intervento dei Vigili urbani e di qualsiasi altra autorità fosse disponibile ma tutti –

compresi i comandi – mi hanno risposto che non sapevano che fare, come agire.

La domanda è rivolta non tanto alla dottoressa Brienza (perché, giustamente, il Tribunale dei minori è giudice di garanzia, quindi non si tratta di materia di competenza del giudice), quanto al dottor Pecorelli.

Ormai, tutte le città italiane credo siano piene di questi poveri ragazzi, che poi spariscono e diventano «ragazzi ombra». Occorrerebbe che le procure minorili dessero un indirizzo emanando norme, circolari e istruzioni utili a chi deve operare sulla piazza, alle forze di polizia.

Se continuiamo a tollerare che vi siano bambini di tre anni che chiedono l'elemosina, che vi siano *rom* che tengono i bambini sotto il sole d'estate e al freddo d'inverno e non interveniamo, credo che neanche gli istituti, che potrebbero funzionare in via residuale come centri di prima accoglienza, possano risultare utili.

A mio avviso bisognerebbe – e chiedo se è nei programmi della Procura – prevedere un'azione coordinata. Si potrebbe inserire il minore nei centri di prima accoglienza e poi, appena possibile, sistemarlo in una casa famiglia o provvedere all'affidamento. Insomma, bisognerebbe trattare questi bambini alla stregua dei nostri. Questo è il punto principale.

SEMERARO (AN). Si è parlato della distinzione fra casa famiglia, istituto e famiglia affidataria. Condivido pienamente ciò che è stato detto in ordine alla differenza fra detti sistemi. E' evidente che nella casa famiglia c'è una maggiore attenzione nei confronti del minore.

In merito ai corsi di formazione per le famiglie, vorrei sottolineare che personalmente non credo alla validità di corsi del genere. Penso che una famiglia che si proponga come affidataria di un minore debba godere già delle condizioni per accoglierlo ed adattarsi all'attuazione del progetto, specialmente in riferimento al rapporto con la famiglia di origine del minore.

Prescindendo da questo, vorrei conoscere i criteri che si ritiene debbano essere rispettati per l'individuazione della famiglia migliore rispetto ad un determinato ragazzo. Infatti, i minori hanno doti caratteriali che molte volte devono adeguarsi ad una struttura familiare particolare.

Vorrei inoltre chiedere come si faccia a ritenere possibile un affidamento familiare plurimo. Conosco famiglie a cui sono stati affidati quattro bambini; in tali ipotesi, siamo quasi sullo stesso piano dell'istituto. Dovrebbero esserci condizioni particolari per giustificare l'affidamento di più di un minore ad una sola famiglia.

BRIENZA. A volte, a seguito della disponibilità manifestata da una famiglia, si provvede ad affidamenti successivi nel corso del tempo. Nell'ipotesi di fratelli, è la legge stessa che prescrive che non siano separati, ma normalmente non si fanno affidamenti contemporanei, anche perché ogni inserimento può creare un'azione di disturbo negli equilibri che via via si formano. Perlomeno personalmente non ho esperienza di casi del genere.

Per quanto riguarda i corsi di formazione per le famiglie affidatarie, la disponibilità delle famiglie a prendere in affidamento dei minori magari è dettata dal desiderio di dare affetto e aiuto, ma il progetto deve essere meditato, nel senso che la famiglia deve sapere esattamente cosa è l'affidamento familiare.

A volte c'è il desiderio di dare aiuto a un bambino, ma non c'è la consapevolezza che nell'affidamento familiare l'aiuto deve essere dato non solo al bambino, ma anche alla sua famiglia per fornire un sostegno utile a mantenere i rapporti o per salvare di fronte al bambino la figura del papà e della mamma. Perciò il primo compito degli affidatari è salvare la figura dei genitori agli occhi del bambino. Se la famiglia non ha questa capacità, è meglio che non si proponga per l'affido.

SEMERARO (AN). Pertanto non può bastare un corso di formazione.

BRIENZA. Non si tratta di corsi di formazione; sono incontri, colloqui che il Comune organizza. Così gli operatori riescono a capire se c'è una vera disponibilità all'affidamento, se ci sono capacità di accoglienza.

SEMERARO (AN). Mi sembrava di aver capito una cosa diversa, perché prima si parlava di corsi di formazione. Lei ha fatto riferimento a corsi tenuti presso il Comune di Roma, che è cosa diversa dal colloquio per individuare la sussistenza delle condizioni necessarie per l'affido.

BRIENZA. Chiarisco questo punto. Quando entrò in vigore la legge n. 184 del 1983, il Comune e la Provincia fecero innanzitutto una campagna pubblicitaria per dire: esiste questo istituto, chi è disponibile si faccia avanti, chi vuole dare aiuto a una famiglia in difficoltà accogliendo temporaneamente un bambino ci contatti. Bisognava anzitutto cercare di capire quale tipo di spinta avessero le famiglie che si erano fatte avanti, se avessero le caratteristiche necessarie all'affido. Si sono fatti così dei corsi - non so se si possono definire tali - in cui gli operatori comunali hanno avuto vari incontri con gruppi di famiglie. Naturalmente quando sorge la necessità di scegliere una famiglia sono gli operatori che operano questa scelta in relazione al singolo minore.

SEMERARO (AN). Ovviamente il corso è gratuito.

BRIENZA. Sì, chiaramente.

PECORELLI. Vorrei rispondere al senatore Pellicini. Anche l'anno scorso abbiamo avuto degli incontri con il prefetto, nei quali si è stabilito un coordinamento delle forze della polizia e dei carabinieri, con la partecipazione dell'assessore ai servizi sociali del comune di Roma, Raffaella Milano, proprio in relazione alla situazione segnalata, che è molto preoccupante: infatti a ogni angolo di strada c'è una madre con un bambino in braccio a chiedere l'elemosina. Dal punto di vista penale c'è poco da fare

se non presentare una denuncia per impiego di minore nell'accattonaggio; le pene previste sono molto basse, non prevedono l'arresto.

BRIENZA. E non servirebbe.

PECORELLI. Si può soltanto prendere il bambino o la madre con il bambino e ospitarli in una struttura. Però occorre anche che le strutture ci siano. L'assessore Milano, attraverso il comune e con la partecipazione di vari operatori, è riuscita a creare una piccola struttura, nella quale ogni giorno vengono condotti i bambini che vengono presi dalla strada. La prima e la seconda volta che vengono fermati si soprassiede; se li ritrovano ancora sulla strada si provvede secondo legge. Tuttavia, come dicevo, la struttura è piccola, non c'è possibilità di collocare tanti minori. Occorrerebbero altre strutture. Va inoltre considerato un altro aspetto: per la maggior parte si tratta di bambini nomadi, che tendono a scappare, che per loro cultura non accettano l'accoglienza. C'è quindi bisogno di strutture di contenimento, che siano in grado di ospitare i minori senza farli scappare.

Purtroppo questa è la situazione attualmente esistente. Se avremo più mezzi, potremo fare di più. A tale riguardo vorrei informarvi che la procura della Repubblica ha messo a disposizione dei servizi sociali e dell'assessore Milano tutti i sostituti, in modo che si possa telefonare al procuratore di turno giorno e notte per qualsiasi consiglio in materia.

PELLICINI (AN). La ringrazio.

BRIENZA. A tale proposito, visto che abbiamo avuto vari incontri con i rappresentanti del comune di Roma in relazione a questo progetto, vorrei far presente che è vero che qualche volta si può verificare che il bambino è sfruttato, maltrattato, costretto a mendicare, ma è anche vero che spesso e volentieri quel bambino è abituato così, è stato abituato dai genitori a fare quel lavoro, ritiene di svolgere un compito nell'ambito familiare. Come abbiamo potuto constatare molte volte, spesso si tratta di bambini affettuosi con i genitori, così come i genitori sono affettuosi con loro. Non sono genitori maltrattanti. Allora, l'allontanamento diventa una punizione per il bambino e non per il genitore, mentre dovremmo cercare di influire sui genitori per evitare che continuino ad agire in un certo modo. Per tale motivo la struttura di cui stiamo parlando cerca di agganciare il genitore, specie le madri nomadi, perché bisogna cercare di far capire loro che non fanno il bene dei loro figli mandandoli a mendicare; dovrebbero invece mandarli a scuola. Ad esempio, il bambino in età scolare raccolto per strada viene portato direttamente a scuola se è iscritto.

Staremo a vedere quali saranno i risultati. Non mi aspetto miracoli chiaramente, ma intanto stiamo cercando di capire di volta in volta se si tratta di un bambino maltrattato o no. Stiamo cercando di fare una distinzione. Se il bambino dovesse risultare maltrattato, il tribunale per i minorenni e la procura sono decisi ad intervenire in maniera molto drastica

con l'allontanamento e l'apertura di un procedimento per l'accertamento dello stato di abbandono. Però per i casi normali – che sono la stragrande maggioranza – il bambino è abituato a mendicare. Ricordo un bambino di quattro anni che diceva alla suora che lui era molto orgoglioso di fingere di dormire in braccio alla mamma – il suo lavoro consisteva in questo – perché la mamma doveva guadagnare i soldi.

BAIO DOSSI (Mar-DL-U). A tale riguardo, proprio alcuni giorni fa mi hanno riferito un episodio. In una comunità di Milano un bambino e un'educatrice sono arrivati in macchina; poi per caso la macchina è stata chiusa e le chiavi sono rimaste dentro (una situazione classica). Il bambino ha detto: «Aspetta», e ha aperto immediatamente la macchina. Questo a dimostrazione del fatto che per questi bambini è la norma agire in un certo modo.

BRIENZA. Per quanto riguarda le comunità di prima accoglienza e i minori stranieri che sono in Italia senza genitori, è un problema serio cercare di agganciarli. Quando ho protestato con il Comune di Roma perché ritenevo che non fossero sufficienti queste comunità, mi è stato obiettato che i minori più grandi di età (dai 15 ai 17 anni), che all'epoca arrivavano dall'Albania e adesso dalla Romania, spesso possiedono un elenco dei centri di prima accoglienza e sanno in quali centri ci sono posti liberi. Anzi, il Comune ha obiettato che se aumenteranno i centri di prima accoglienza, aumenteranno gli arrivi. Sta di fatto che queste comunità sono indispensabili, bisogna fare in modo che i ragazzi non entrino in clandestinità. È importante infatti evitare che i ragazzi rimangano clandestini; il minore che arriva nel centro di prima accoglienza dovrebbe essere trattenuto per quanto è possibile, identificato e regolarizzato al più presto.

Infine, noto una grande differenza di risultati tra il minore ospite in una casa famiglia e il minore che sta in istituto. I minori che permangono troppo a lungo presso gli istituti diventano assolutamente insofferenti rispetto all'ambiente che li circonda; ciò determina una situazione di disagio psicologico spesso molto grave, tale per cui non sappiamo davvero cosa fare di questi ragazzi quando il livello di insofferenza diventa troppo alto.

BAIO DOSSI (Mar-DL-U). Potete riferire la vostra esperienza circa l'istituto dell'affido?

BRIENZA. In base alla nostra esperienza le posso dire che quello dell'affido è un istituto molto difficile da realizzare, tant'è che anche a Roma si realizza in pochi casi. Il numero degli affidamenti familiari, quelli veri e propri presso famiglie diverse da quella di origine, è piuttosto basso, anche se, quando la famiglia affidataria riesce ad instaurare un buon rapporto con la famiglia di provenienza, si ottengono risultati eccezionali. Qualche volta gli affidamenti che nascono come temporanei durano a lungo con il consenso dei genitori e il ragazzino continua a mantenere forti legami con gli affidatari. Di questo non mi scandalizzo.

PRESIDENTE. Ci sono traumi al momento della separazione finale?

BRIENZA. Se la famiglia affidataria non è capace di restituire il bambino sì, si possono provocare dei danni. Può succedere e in questo caso si tratta di fallimenti.

PRESIDENTE. Una permanenza eccessiva nella famiglia affidataria potrebbe creare un vincolo di natura affettiva o culturale tale che poi l'effetto finale potrebbe rivelarsi dannoso per il minore.

BRIENZA. E' vero, ma la carenza affettiva che potrebbe derivare dalla permanenza in istituto potrebbe essere molto grave.

SEMERARO (AN). Vorrei porre due domande brevissime.

In primo luogo, in base alla vostra esperienza, vi è una parte o qualche punto della nostra legislazione che meriti di essere modificata?

In secondo luogo, cosa si sta facendo contro lo sfruttamento dei minori sul lavoro? In Italia, in base a quello che ho potuto leggere, ci sono circa 32.000 minori sfruttati in maniera indecorosa nello svolgimento di attività lavorative. Voi come intervenite in questo campo?

BRIENZA. Non tocca a noi intervenire, perché non spetta all'autorità giudiziaria.

SEMERARO (AN). Questa è una Commissione di nuova costituzione, quindi stiamo cominciando ad interessarci di vari temi molto importanti. Credo che dovremmo affrontare anche il problema dello sfruttamento minorile sul lavoro.

PRESIDENTE. Purtroppo, è un problema di cultura: così come esiste la cultura del nomade, dello zingaro che ritiene di potersi dedicare solo all'accattonaggio, ci sono zone nel nostro Paese in cui il minore viene utilizzato nel lavoro.

BRIENZA. Rispetto alla prima domanda posta dal senatore Semeraro, penso ci sia da cambiare molto nella normativa relativa alla giustizia minorile, anzitutto il procedimento civile minorile. Si tratta di un procedimento al termine del quale, magari, si arriva alla dichiarazione di stato di abbandono del minore e alla decadenza della potestà dei genitori, ossia a quel tipo di provvedimenti che suscitano molto impatto emotivo nell'opinione pubblica.

La procedura attraverso la quale dobbiamo intervenire dovrebbe essere regolata meglio. Si lamenta il fatto che i Tribunali dei minorenni abbiano un potere troppo forte, ma le norme sono carenti. Nei progetti di riforma si dice poco, pochissimo o addirittura niente su questo procedimento e magari si parla di riforme ordinamentali.

Le riforme – che io auspico si facciano – dovrebbero comunque garantire la specializzazione dell'autorità giudiziaria minorile. Il senatore Pellicini ha chiesto cosa fa la Procura per i minorenni. Ebbene, immaginate cosa potrà fare una volta inserita nella Procura della Repubblica, che si occupa praticamente solo di affari penali e di processi riguardanti gli adulti, giacché quelli che coinvolgono minorenni sono ben poco numerosi. Se non si assicura l'autonomia, la specializzazione e l'esercizio esclusivo delle funzioni di questo organo giudiziario la situazione non potrà che peggiorare.

PRESIDENTE. Alla Camera dei deputati si sta esaminando la riforma del Tribunale dei minori.

BRIENZA. Vorrei che anche voi riflettete sul tema.

PRESIDENTE. Rinnovo i ringraziamenti alla dottoressa Brienza e al dottor Pecorelli per la disponibilità manifestata e per il prezioso contributo apportato ai lavori della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,45.

