

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

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 GIUGNO 2003

—————

Presidenza del presidente BUCCIERO

INDICE

Audizione del Presidente del Tribunale dei minori di Milano

* PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 8 e passim	* POMODORO	Pag. 4, 6, 10 e passim
* DETTORI (Mar-DL-U)	10		
* FRANCO Vittoria (DS-U)	9		
MONTICONE (Mar-DL-U)	10		
* PELLICINI (AN)	8		
* SEMERARO (AN)	10, 15		

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 Democristiana 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.

Interviene il presidente del Tribunale dei minori di Milano.

I lavori hanno inizio alle ore 13,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente del Tribunale di Milano

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sull'assistenza prestata ai minori in stato di abbandono da parte di istituti pubblici e privati e di comunità di tipo familiare, sospesa nella seduta del 17 giugno. Per coloro che non sono stati presenti a tale seduta ricordo che abbiamo ascoltato la dottoressa Magda Brienza, presidente del Tribunale dei minori di Roma e il dottor Costantino Pecorelli, procuratore della Repubblica presso lo stesso Tribunale.

È oggi in programma l'audizione della dottoressa Livia Pomodoro, presidente del Tribunale dei minori di Milano, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito.

Sottolineo che la presente indagine prende spunto dalle problematiche emerse in sede di esame del disegno di legge n.791, di cui è primo firmatario il senatore Girfatti, recante «Modifiche dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, concernente il diritto del minore ad una famiglia», con il quale ci si propone di prorogare o in alternativa eliminare del tutto il termine previsto dalla citata legge per la chiusura degli istituti di assistenza pubblici e privati per i minori. Nel corso dell'esame del suddetto disegno di legge abbiamo constatato che il problema non era così facilmente affrontabile e risolvibile, proprio in ragione dei dubbi manifestati da alcuni colleghi in ordine alla efficienza delle soluzioni alternative alla chiusura degli istituti: nello specifico mi riferisco alle case-famiglia e alle famiglie affidatarie.

Non entro nei particolari o nelle esemplificazioni di tutti i dubbi che sono stati esplicitati in quella sede, ma sottolineo che abbiamo ritenuto più utile per la Commissione avviare la presente indagine conoscitiva in considerazione della complessa realtà che si intende affrontare e che va studiata nei minimi particolari. Pertanto, sia attraverso l'audizione dei presidenti dei tribunali per i minori e dei procuratori della Repubblica presso quegli stessi tribunali, sia attraverso l'audizione dei rappresentanti degli

enti locali (Regioni e comuni) nelle persone degli assessori competenti per materia, dei rappresentanti degli stessi istituti e delle associazioni delle famiglie affidatarie ci auguriamo di poter eliminare queste perplessità.

Invito quindi la dottoressa Pomodoro a manifestare in linea generale il proprio punto di vista attraverso una breve relazione introduttiva al termine della quale i colleghi potranno porre alcune domande.

POMODORO. Desidero innanzi tutto ringraziare la Commissione per questo invito e contestualmente scusarmi per non aver potuto partecipare alla precedente audizione a causa di impegni all'estero: ero, infatti, in Angola, all'inaugurazione del primo Tribunale per i Minorenni africano, esperienza questa particolarmente importante, anche perché l'iniziativa è stata completamente finanziata dalla Cooperazione italiana. Accanto a quel Tribunale è nata anche una casa di accoglienza per minori che, se pure di dimensioni ridotte, accoglierà circa 20 minori in difficoltà e paradossalmente sembra il contrappunto all'attività di indagine che state svolgendo su questa materia.

Il secondo ringraziamento è rivolto a tutti i componenti della Commissione per aver dato vita, lodevolmente, a queste audizioni. Credo che sia molto difficile, in un Paese come il nostro – nel quale spesso si legifera senza conoscere la realtà e i possibili effetti su di essa della normativa – arrivare, attraverso le testimonianze di coloro che lavorano sul campo, ad una legislazione effettivamente coerente con i bisogni che emergono dalla società. E' quindi con grande soddisfazione che ho accolto l'invito a partecipare alla riflessione che state conducendo.

Per quanto riguarda la situazione degli istituti, vorrei ricordare che, prima dell'entrata in vigore della legge n. 149 del 2001, la competenza a svolgere funzioni di sorveglianza sugli istituti e sulle comunità spettava al Presidente del Tribunale per i minorenni; tale competenza è ora passata ai procuratori della Repubblica. Le informazioni che fornirò alla Commissione riguardano, pertanto, il periodo antecedente all'entrata in vigore della suddetta legge.

Ricordo anzitutto che avevo istituito presso il Tribunale per i minorenni di Milano una banca dati al fine di conoscere la situazione in tempo reale di tutti i minori ricoverati in istituto, e non solo di quelli ospitati negli istituti stessi in base a un provvedimento dell'autorità giudiziaria minorile. Questi ultimi sono un numero considerevole di soggetti, che spesso sfugge alla valutazione di coloro che si occupano di questa materia giacché, come è ovvio, il riflettore è puntato soprattutto sul Tribunale per i minorenni e sui decreti emanati da quest'ultimo.

Fino al 2001, nella regione Lombardia, i minori ricoverati in istituto compresi nella fascia d'età 0-16 anni erano circa 2.000, su un bacino di utenza di 7 milioni e mezzo di abitanti (tale è il distretto della Corte d'appello di competenza del Tribunale per i minorenni di Milano, competenza, quindi, molto ampia, e a fronte di circa 10-11.000 procedimenti l'anno incardinati). Mi riferisco solo ai procedimenti civili, giacché per quelli penali, come è noto, vige un sistema diverso, e non credo che sia questa

la sede per soffermarmi su tale questione. Si tratta, quindi, di una cifra relativamente modesta se comparata ad un tale grande bacino di utenza.

In Lombardia gli istituti di grandi proporzioni da molti anni ormai, hanno cominciato per la verità a ridisegnare la loro attività e, in qualche modo, a riconvertirsi. Alcuni di essi – quelli con maggiori disponibilità – hanno provveduto a una diversificazione al loro interno per accogliere piccoli gruppi, tra l'altro in maniera mirata rispetto al *target* (distinguendo, ad esempio, la fascia dei minori da 0 a 6 anni, quella dei minori da 6 a 12 anni, eccetera), creando le cosiddette «comunità di accoglienza». Il fenomeno, almeno per quanto riguarda la nostra regione, è di lunghissima deriva, essendo iniziato molto prima dell'entrata in vigore della legge n. 149 del 2001, sul presupposto che per i minori il vecchio istituto – che ospitava anche 150 ragazzi, con un certo numero di educatori, sicuramente con una sorta di «spersonalizzazione» in ogni caso non positiva – non poteva rappresentare uno strumento educativo e di accoglienza sufficientemente adeguato.

Si è diffuso poi anche in Lombardia un certo numero di comunità cosiddette «di osservazione e di studio», soprattutto per quanto riguarda i traumi infantili: violenze, minacce, maltrattamenti e così via.

Accanto a queste comunità si è tentato di inserire l'alternativa dell'affidamento familiare temporaneo, in attesa del recupero della famiglia di origine. Detto tentativo è stato valutato, da alcuni componenti di questa Commissione, in particolare per la Lombardia, in modo molto positivo e ipoteticamente esaustivo: tuttavia non condivido appieno tale apprezzamento.

A mio parere le due esperienze non vanno confuse. Da tempo affermo che non bisogna mitizzare l'affidamento familiare, istituto molto raffinato, adeguato a certe situazioni, ma del tutto inadeguato ad altre e talora addirittura estremamente pericoloso se è vero – come risulta dai dati in mio possesso – che non pochi sono i fallimenti.

Sarei, quindi, molto cauta nell'osannare un istituto che richiede la massima attenzione nella selezione delle famiglie delegate all'affidamento e una notevole presenza di servizi sociali specializzati, in grado di seguire la famiglia affidataria da un lato e quella di origine dall'altro.

Non possiamo, infatti, dimenticare che l'istituto dell'affido temporaneo nel nostro ordinamento è previsto proprio in vista del recupero della famiglia di origine.

Francamente non mi sembra che le risorse e le strutture sul nostro territorio siano allo stato adeguate a tale compito.

Certamente non sono affatto favorevole alla permanenza dei minori in istituto. Quando ero in grado di consultare periodicamente la banca dati del Tribunale (adesso le relazioni arrivano dalla procura della Repubblica, che esercita la vigilanza), era cura del mio ufficio monitorare il tempo di permanenza dei minori in comunità o in istituto, per fare in modo che i ragazzi potessero rapidamente uscire da questi percorsi. Sia che si tratti di case di accoglienza o di affidamenti temporanei, sono comunque situazioni precarie e, per quanto siano adeguate, per quanto siano

generosi e capaci coloro che se ne occupano, non sono mai totalmente sostitutive del valore affettivo e della capacità educativa genitoriale che ogni famiglia deve potere e sapere esercitare, naturalmente aiutata nel suo ruolo.

Se nel nostro immaginario la famiglia educante, con un papà, una mamma e altri fratelli è l'ideale per l'affidamento temporaneo, la realtà è a volte molto diversa.

Recentemente ho denunciato alla Procura della Repubblica di Mantova una famiglia che si era qualificata come «famiglia affidataria e di accoglienza» e aveva raccolto presso di sé oltre 32 ragazzini, avvalendosi dell'aiuto di alcuni volontari: non è chi non veda che tale cosiddetta famiglia affidataria tale non è.

Se vogliamo, quindi, evitare che si passi dallo scandalo dell'istituto di antica memoria a quello della famiglia affidataria così caratterizzata, dobbiamo tentare di capire se è possibile graduare gli interventi.

Trovo eccessivo che si facciano delle censure definitive tra le realtà tutte che esistono nel nostro Paese: certo possiamo escludere definitivamente il vecchio istituto, che ospitava 150 ragazzini, ai quali si facevano anche lavare i pavimenti di lunghissimi corridoi. Non possiamo, però, dimenticare che esistono numerose comunità di tipo diverso: da quella terapeutica a quella puramente e semplicemente di accoglienza, di valore eccezionale, con educatori straordinari. Io stessa insegno agli educatori all'università e devo dire che ho allievi anche molto motivati, capaci di comprendere il significato profondo della loro professionalità.

C'è poi la risorsa dell'affidamento familiare, che reputo preziosa purché – ripeto – si tratti di famiglie affidatarie capaci di esercitare il loro ruolo, aiutate dai servizi sociali e monitorate nelle loro potenzialità. Su tali presupposti, non sono assolutamente contraria all'affido familiare. Credo che molti sappiano che questo istituto è nato trent'anni fa, proprio su proposta mia e di un altro giudice tutelare del Tribunale di Milano; mi meraviglia, quindi, che si continui a parlare della mia «contrarietà», senza accogliere invece le motivazioni di perplessità, anche in positivo.

PRESIDENTE. E' un problema dunque di applicazione?

POMODORO. L'affido familiare è un istituto molto delicato, per la cui applicazione sono necessari dei «paletti», anche per evitare che quei bambini, ai quali pensiamo di dare assistenza nel modo migliore possibile – non tralasciando le numerose preoccupazioni anche dal punto di vista economico – abbiano la sfortunata contingenza di ritrovarsi in famiglie altrettanto inadeguate quanto le proprie, benché apparentemente disponibili all'atto di solidarietà, e passino da un fallimento all'altro, come mi è capitato più volte di vedere. Se così fosse, allora sì sono contraria all'affidamento familiare.

So bene che dietro tutte queste vicende ci sono anche problemi di costi: gli enti locali fanno oggi i conti con bilanci sempre più modesti – per la verità modesti per l'assistenza o il *welfare*, magari meno modesti per

altro – e tendono a risolvere con un abbattimento di costi il problema della presenza del minore in comunità o in istituto ricorrendo all'affido familiare. Ciò sarebbe del tutto legittimo e da perseguire, anche sotto il profilo dell'economicità del servizio, se le condizioni di affidamento dei minori fossero ottimali e persino migliori rispetto all'istituzione di cui stiamo parlando. Non mi pare, però, che questo nella maggior parte dei casi accada e, quindi, anche a tale riguardo, invito a una riflessione critica.

Comprendo la vostra preoccupazione nell'approssimarsi del termine di scadenza del dicembre 2006, previsto dalla legge, poiché tale termine potrebbe creare difficoltà in mancanza di un progetto, di un qualcosa cioè di realmente sostitutivo. E' allora doveroso interrogarsi. Non conosco la situazione del resto dell'Italia, ma immagino che al Sud sia un po' diversa che al Nord, dove effettivamente abbiamo maggiori risorse e possibilità. Sta di fatto che, a mio parere, è necessario pensare a che cosa accadrà il giorno in cui non ci saranno più gli istituti-comunità di accoglienza.

Due ulteriori considerazioni per completare il quadro. In questo momento, nel nostro Paese, esiste un'emergenza determinata soprattutto dai minori extracomunitari. Quando si parla di questi ultimi, nella maggior parte dei casi, si fa riferimento agli adolescenti non accompagnati che i tribunali provvedono a collocare presso strutture protette: alcuni di essi permangono in tali strutture, altri ne escono, ma è chiaro che le strutture debbono comunque rimanere a disposizione.

Esiste però un'altra fascia di minori, figli di cittadini extracomunitari dotati di permesso di soggiorno e che svolgono regolare attività lavorativa, ma che debbono necessariamente rivolgersi alle istituzioni per avere un qualche aiuto nella gestione dei propri figli. Pensate, ad esempio, a tutti i collaboratori e le collaboratrici domestiche o ai badanti, ai quali credo nessuno di noi voglia togliere il diritto alla paternità o alla maternità, che spesso non sanno dove collocare i propri bambini, perché magari lavorano a tempo pieno presso la famiglia che li ospita. Ci sono molti istituti e alcune comunità – soprattutto a Milano, ma anche più genericamente in Lombardia – che ospitano questi minori in regime di convitto o di semi convitto. Queste situazioni non sono a carico del Tribunale per i minorenni, ma non possiamo ignorarne l'esistenza.

Seconda e ultima considerazione. La situazione dei minori adolescenti non accompagnati sul nostro territorio è effettivamente difficile: questi minori vengono collocati in istituti, alcuni dei quali sono stati riconvertiti proprio a tale scopo. Tengo a sottolineare al riguardo che questi ragazzi hanno diritto all'accoglienza e ad essere aiutati nel nostro Paese, in primo luogo perché ciò è previsto dalle Convenzioni internazionali che abbiamo sottoscritto. Mi riferisco, per dare solo un'indicazione, alla Convenzione di New York dei diritti dell'infanzia del 1989, ratificata dall'Italia nel 1991, al Protocollo sulla tratta degli esseri umani firmato unitamente alla Convenzione sulla Criminalità organizzata di Palermo nel 2000. Inoltre, il nostro Paese fa parte di vari organismi internazionali di tutela dell'infanzia, compresi quelli che hanno recentemente approvato la Conven-

zione di Strasburgo sull'infanzia, e a maggior ragione siamo impegnati a garantire un trattamento di accoglienza nei confronti di questi minori.

Infine, bisogna riconoscere con grande realismo che alcuni di questi ragazzi, oltre a rappresentare una risorsa di lavoro fondamentale per il nostro Paese, spesso hanno voglia di inserirsi. A questo proposito, si è affermato che sarebbe bene adottare la stessa norma che vige negli Stati Uniti, laddove gli immigrati, una volta ottenuto il permesso di soggiorno, sono tenuti a studiare la Costituzione americana e le leggi. Vi sono dei ragazzi che provengono da Paesi molto poveri e da situazioni di gravissimo disagio sociale che si sentono impegnati ad essere rispettosi nei confronti del nostro Paese soprattutto riconoscendo le nostre leggi. Se non lo fanno, è giusto adottare nei loro confronti tutte le determinazioni opportune e necessarie.

Nel corso della precedente audizione ci si è chiesti se non valga la pena di effettuare una ricognizione degli istituti che non possono essere riconvertiti, sia per la mancanza di mezzi, sia per l'impossibilità di adeguarsi agli *standard* regionali che, come è noto, al riguardo sono molto severi e prevedono costi elevati. Mi domando, ad esempio, perché non destinare questi istituti – che non possono essere riconvertiti come comunità di pronta accoglienza, di osservazione o di transito per i minori – ai minori extracomunitari.

Pur evitando il proliferare di tali istituzioni, dovrebbero comunque essere un numero sufficiente per accogliere questi ragazzi che, al di là di quanto potremo fare in tal senso, sempre più frequentemente entreranno nel nostro Paese, magari anche attraverso quote legittime e a seguito di ricongiungimenti familiari, e che quindi avranno bisogno di essere aiutati a trovare una collocazione, anche provvisoriamente.

PRESIDENTE. Ringrazio sentitamente la dottoressa Pomodoro per la sua relazione che oltre ad essere esauriente, ha colto lo spirito profondo di questa indagine, tant'è che molti dei nostri dubbi – penso di poter parlare anche a nome dei colleghi – mi sembra comincino a diradarsi. Personalmente ho apprezzato moltissimo quanto lei ha detto a proposito della necessità da una parte di non mitizzare le case famiglia e dall'altra di non demonizzare gli istituti. È necessario valutare la situazione con realismo poiché gli istituti possono continuare a svolgere un'importante funzione di assistenza in mancanza di strumenti alternativi. Il problema è che in Italia – lo diciamo da tempo – il Parlamento è bravissimo a fare le leggi più belle del mondo, però quando si tratta di applicarle incontriamo difficoltà enormi.

Detto questo, do la parola ai colleghi che intendono intervenire.

PELLICINI (AN). Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare la dottoressa Pomodoro per la sua presenza e per la chiarezza estrema della sua esposizione. Di quanto lei ha affermato, mi ha colpito in particolare la questione dei minori extracomunitari non accompagnati, che sono quei bambini che spesso notiamo per strada e che talvolta non

hanno la fortuna di avere un genitore. Si tratta per altro di quei minori che il più delle volte finiscono nelle mani dei malintenzionati e che devono avere veramente fortuna per poter crescere in una situazione di normalità.

Quello attuale è chiaramente un momento che ci spinge a riflettere su quello che è e sarà il fenomeno dell'immigrazione. Siamo – che ci piaccia o meno – destinati a procedere verso una società multirazziale che in definitiva porterà ad una presenza sempre più massiccia in Italia e in Europa di questo tipo di minori. Si tratta di un dato di fatto che – ripeto – può piacere o meno, ma che comunque rappresenta un punto fermo. Ora il dato di questi circa 2.000 minori ospitati negli istituti lombardi, a fronte della popolazione di quella regione, è sicuramente destinato ad aumentare, e sia che si amplino le quote di immigrazione legali, sia che non si faccia fronte all'immigrazione clandestina, la realtà è che si tratta di un fenomeno in crescita. Ebbene, a fronte di tutto ciò ritengo che lo Stato non si possa tirare indietro ed è altrettanto evidente che non possiamo far finta di non vedere e lasciare questi bambini per strada. Nel corso della precedente audizione il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minori di Roma, dottor Pecorelli, ci ha comunicato che finalmente esiste un coordinamento anche tra le forze di polizia onde poter affrontare le situazioni di urgenza.

Ciò premesso, pur nella consapevolezza delle problematiche degli istituti – mi riferisco ad esempio agli episodi ricordati, in cui i bambini erano chiamati a lavare i pavimenti degli istituti che li ospitavano – mi chiedo se sia però opportuno andare velocemente allo smantellamento di queste strutture a fronte dell'emergenza che stiamo vivendo o se invece, come credo, tali istituti, opportunamente ammodernati, non possano svolgere una funzione importantissima, se non altro come centri di prima accoglienza e di emergenza. Mi rendo conto che, considerata la situazione, svolgere questo genere di discorsi nei confronti dei minori extracomunitari è quasi come stilare una sorta di graduatoria (per altro, vi sono istituti e strumenti come l'affido familiare che talvolta presentano dei rischi, perché magari le famiglie affidatarie si affezionano al bambino e questo contribuisce a rompere il legame che lo unisce alla famiglia d'origine).

Siamo, ripeto, in una situazione di emergenza che durerà tanto, un fenomeno che in progressione tende ad incrementarsi. Per inciso, chi è stato all'estero sa perfettamente che in Francia, in Inghilterra, in Belgio, in Olanda vi è una presenza massiccia di extracomunitari, e questo capiterà anche da noi. Presidente Pomodoro, a questo punto le rivolgo una domanda: è bene mantenere simili strutture senza chiudere e sbaraccare tutto? Lo Stato in qualche modo se ne deve occupare.

FRANCO Vittoria (*DS-U*). Ringrazio anch'io la presidente Pomodoro per l'esposizione delle condizioni del tribunale di Milano.

Lei ha espresso una posizione molto diversa da quella dei protagonisti dell'audizione precedente. Ha parlato delle case famiglia e di alcune situazioni di affidamento familiare che rappresentano però dei casi eccezionali, come lei stessa ha detto. Ricordo che lo spirito della legge

n.149 del 2001 era quello di creare condizioni migliori di crescita per i bambini, al fine di evitare la spersonalizzazione dell'ambiente e di consentire progetti anche individuali per i singoli minori.

Ora, al di là dei casi eccezionali che lei stessa ci ha presentato, in base a cosa giudica che l'istituto possa fornire prestazioni migliori delle case famiglia o dell'affido familiare per i minori immigrati? Perché la comunità familiare non può essere una soluzione per tutti i bambini, e quindi anche per questi immigrati? Riservando agli istituti non riconvertibili la funzione di assistenza per minori stranieri abbandonati non si rischia – come ho sentito da taluni colleghi anche in altre riunioni – una forma di ghettizzazione nei confronti di questi bambini particolarmente svantaggiati? Mi sembra che altre soluzioni diverse dall'istituto possano consentire una migliore integrazione.

MONTICONE (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, sono stato colpito da tre espressioni usate dalla presidente Pomodoro.

Innanzitutto, a un certo punto ha parlato di «tempi brevi»; mi pare un punto molto importante nella sua esposizione. Una seconda espressione faceva riferimento alla «gradualità». Infine mi riferisco alla domanda retorica fatta dalla nostra ospite: che cosa accadrà senza istituti? Le chiederei qualche chiarimento su questi tre elementi.

SEMERARO (*AN*). Dottoressa Pomodoro, lei ha sostenuto che al Nord vi sono maggiori risorse e maggiori disponibilità rispetto al Sud. Sono meridionale...

POMODORO. Anche io.

SEMERARO (*AN*). Lo apprendo in questo momento. Secondo il suo apprezzamento, che è evidentemente adeguato in quanto vive in questo mondo, vorrei sapere in che cosa consistono queste minori risorse e minori disponibilità, anche perché lei comprende bene che come uomini del Sud è nostro dovere intervenire su questo versante.

In secondo luogo, quale impegno si sta assumendo per lo sfruttamento del lavoro minorile, un aspetto che mi sta particolarmente a cuore?

DETTORI (*Mar-DL-U*). Vorrei sapere se esistono in Italia organizzazioni che fanno capo a responsabili di nazionalità straniera che operano per la tutela dei connazionali sul territorio italiano nel momento in cui vi fanno ingresso. Credo infatti che se simili organizzazioni collaborassero con le nostre istituzioni potremmo ottenere buoni risultati.

Gli Stati Uniti vogliono che gli immigrati conoscano la loro costituzione. Allora, non sarebbe il caso che anche noi ci ponessimo come obiettivo che gli immigrati conoscessero la lingua italiana, così da poterli accogliere in maniera diversa favorendo una loro migliore integrazione?

PRESIDENTE. Dottoressa Pomodoro, vorrei porle una serie di quesiti.

Innanzitutto, in base a quello che le risulta, vorrei conoscere il numero medio di minori in affidamento e il tempo medio di permanenza nell'ambito dell'affido familiare. Vorrei poi sapere se vengono effettuati corsi di preparazione per le famiglie affidatarie; mi pare che, stando a quanto lei ha detto, qualcosa viene fatto. Vorrei sapere se ci sono casi di affidamento a famiglie senza che queste ultime abbiano partecipato a corsi di preparazione e, in caso di prolungata assenza dalla famiglia originaria, vorrei sapere quali provvedimenti vengono presi.

Le chiedo poi quale è a suo parere la strada per giungere a un affidamento che rispetti il vincolo della temporaneità. Le chiedo inoltre quali provvedimenti vengono adottati dal tribunale nei casi di minori segnalati per mendicizia o perché sottoposti a forme di lavoro non consentite. Infine vorrei sapere se esistono degli interlocutori preferenziali presso i Comuni e le Regioni e soprattutto se esistono per la gestione dell'emergenza minori dei protocolli con le procure e le forze dell'ordine.

Vorrei ricordare che le domande vengono poste alla dottoressa Pomodoro soprattutto perché noi dalle risposte possiamo trarre argomenti utili per eventualmente emendare il disegno di legge presentato o presentare un nuovo testo. Chiedere eccessive valutazioni personali alla presidente mi sembra che sia invece scaricare sulla dottoressa Pomodoro un lavoro che dovremmo fare noi. La presidente Pomodoro ci deve dare le notizie più utili affinché poi possiamo svolgere il lavoro per il quale siamo stati eletti.

POMODORO. Desidero confermarLe, signor Presidente, la mia disponibilità a fornirvi ulteriori dati e, in occasione di eventuali ulteriori interpellanti relativi alle nostre conoscenze, tutto quanto concerne il territorio lombardo.

PRESIDENTE. La ringrazio davvero.

POMODORO. Il senatore Pellicini ha posto un problema molto delicato, che probabilmente non rientra nell'indagine conoscitiva che questa Commissione sta conducendo, ma al quale vorrei accennare brevemente perché può essere collegato ai nostri compiti. I minori non accompagnati sono, nel nostro territorio, in un numero che non siamo in grado di definire: se sono clandestini è evidente che non disponiamo di dati attendibili. Il dato – come ha indicato anche la dottoressa Brienza nella sua relazione – è comunque in crescita. Non sto parlando, peraltro, dei cosiddetti «minori ombra», che sfuggono ad ogni controllo. Spesso mi sono interrogata – questo lo dico anche per il senatore Semeraro – su quelle mamme e quei tanti bambini che arrivano clandestini, le cui indicazioni anagrafiche sono assai modeste e talora inesistenti.

PRESIDENTE. Piuttosto relative.

POMODORO. Cosa sappiamo di quella attribuzione di paternità o di maternità su cui non possiamo fare alcun riscontro e del futuro di questi ragazzi, per lo meno di quelli che sfuggono ad ogni controllo e in ogni caso si fermano sul nostro territorio? Questi minori sono i primi ad essere preda di ogni tipo di traffico.

Ora, se è vero che non possiamo trasformare gli istituti – lo ha sottolineato la senatrice Franco – in un luogo ghettizzato e ad esclusivo uso degli extracomunitari, sono tuttavia del parere che non possiamo ignorare il fenomeno e non attrezzarci. Il Comitato per i minori non accompagnati, come sapete, per decidere sul rientro del minore nel territorio di origine, deve chiedere le informative ai Paesi di provenienza, con tutte le difficoltà che ciò comporta. Non è facile, attraverso i consolati o i servizi sociali internazionali – che purtroppo in questo periodo funzionano molto poco – ottenere informazioni tranquillizzanti rispetto alla sorte di questi minori, quando poi vengono restituiti alle autorità di frontiera per il rimpatrio. Mi pongo il problema soprattutto per quei ragazzi – e sono un certo numero – che vengono in Italia con il desiderio di restarci, pronti ad adeguarsi alle nostre norme: per questi soggetti si deve necessariamente predisporre un programma. Non stiamo parlando di bambini piccoli e piccolissimi, né di *Rom* – che solo recentemente sono ricomparsi sul territorio lombardo, ma si tratta di gruppi che provengono dal sud-est europeo – bensì di minori non accompagnati di età compresa fra i 12 e i 14 anni: questi sono facile preda delle organizzazioni criminali, ma sono ragazzi per i quali potrebbe esistere qualche speranza purché non siano costretti a rubare per mangiare e si possa in qualche modo instaurare una relazione di accoglienza nei loro confronti.

Desidero sottolineare anche per rispondere alla senatrice Franco che non ho mai pensato che gli istituti dovessero essere mantenuti nella loro vecchia accezione e destinati in via alternativa agli extracomunitari; tuttavia, considerata la situazione, ho soltanto suggerito una certa cautela onde poter valutare se vi sia la possibilità, almeno nei tempi intermedi – che ovviamente non sono in grado di quantificare perché non sappiamo che evoluzione avranno queste vicende, né che cosa accadrà in quella parte del mondo che tende ad avvicinarsi sempre di più alle nostre coste – di garantire comunque qualche presidio sul territorio. Quello che mi preoccupa è che possano essere eliminati e smantellati tutti i presidi che pure, in qualche modo, ancora esistono: non mi piacerebbe affatto emettere un provvedimento a tutela di un minore straniero e sentirmi dire che non esiste alcuna istituzione che possa farsene carico. Ciò sarebbe grave quanto l'eventuale ghettizzazione di questi minori in un luogo a loro dedicato, rischio che pure giustamente la senatrice Franco ha rilevato.

Quanto agli affidi familiari per minori extracomunitari, posso dire che abbiamo utilizzato già questo strumento nel caso di bambini piccoli, i cui genitori – cileni, peruviani, filippini, eccetera – non erano in grado di occuparsene. In questo specifico caso, piuttosto che dichiarare questi bambini adottabili possiamo provare a percorrere la strada degli affidi familiari: è una possibilità che non escludo affatto.

Anche a questo proposito, però, tendo a non generalizzare; infatti, come ho già detto, l'affido familiare è un istituto molto delicato che richiede una certa capacità da parte della famiglia affidataria. Se questa capacità non esiste può accadere quanto si è verificato qualche giorno fa, quando all'aeroporto sono stati riconsegnati due bambini stranieri, presi in adozione nel loro Paese d'origine, semplicemente perché la coppia che li aveva adottati li ha ritenuti così lontani dalla propria mentalità e modo di essere da non volerli più accogliere.

Si rende necessaria una riflessione. Ho troppa esperienza per non pensare che tutto vada relativizzato: l'affido familiare in sé può anche essere un buon istituto, l'importante è utilizzarlo correttamente. Non escludo affatto che l'affido familiare possa rappresentare una risorsa anche per i minori stranieri, ma in questo caso bisogna fare i conti con la personalità e le esperienze del bambino. Ha ragione il senatore Dettori quando sostiene che non si possono trascurare, per esempio, le difficoltà enormi che si incontrano nella gestione di bambini che appartengono a tradizioni, culture ed esperienze diverse dalle nostre, assorbite fin dalla primissima infanzia. Tutto ciò richiede che le famiglie affidatarie, sulle quali si nutrono tante aspettative, siano in grado di capire e rispettare quelle personalità. Questo è un principio che viene seguito nelle adozioni e, a maggior ragione, deve valere per l'affidamento che, tra l'altro, riteniamo debba essere temporaneo.

Quando parlo di tempi brevi, di gradualità e di ipotesi progettuali, il mio pensiero corre al termine di scadenza fissato per il dicembre 2006; mi chiedo se i 2 anni che ci separano da quella scadenza possano bastare per poter affermare con certezza che l'istituto che ospita 15 o 20 bambini – non so che cosa al riguardo stabiliranno i regolamenti – non va più bene e che da qui in avanti dovremo avvalerci soltanto di comunità tipo famiglia e di famiglie affidatarie, ammesso poi che si riescano a trovare tali risorse, dato che esistono problemi di reclutamento e costi di formazione, su cui mi soffermerò più avanti.

Se la comunità tipo famiglia è come quella che ho precedentemente descritto, nascono delle forti perplessità, giacché mi sembra che non si sia in presenza di uno strumento idoneo. Inoltre mi spaventa il fatto che comportamenti così scandalosi e truffaldini nei confronti di minori possano essere considerati meritevoli di tutela ed attenzione. Sotto questo profilo, scontiamo forse il fatto di essere il Paese più «mammista» del mondo e si manifesta sempre una certa retorica quando l'argomento è la famiglia e i problemi dell'infanzia. Se sgombrassimo il campo della retorica e andassimo alla sostanza, dando vita ad una tutela forte forse i problemi potrebbero essere visti in maniera diversa.

Quanto alla gradualità, senatore Monticone, mi sembra positivo che esistano forme diverse – pur nel rispetto degli *standard* minimi, che comunque vanno osservati – di accoglienza dei minori. Le faccio un esempio: per un bambino può andar bene una comunità nella quale ipoteticamente ci sono soltanto due educatori e una struttura di accoglienza altrettanto semplice; per un altro bambino, con problemi di autismo o sordo-

muto, evidentemente è necessaria una comunità più articolata, che abbia al suo interno specifiche risorse da potergli mettere a disposizione; nutro, infatti, molti dubbi circa la possibilità di reperire all'esterno della comunità gli strumenti per assistere questa tipologia di soggetti, perché, oltre ai costi sicuramente più elevati, non è detto che sarebbe la soluzione più corretta. In linea di massima, tenderei a raccogliere in un sistema misto tutte quelle opzioni che si ritiene possano essere nell'interesse del minore: cioè quelle volte a tutelare la sua crescita, sia pure in una situazione di disagio come quella – che non possiamo negare – del bambino allontanato dalla famiglia, sempre che sia necessario procedere a tale allontanamento.

In proposito una mia vecchia idea – che espongo qui per quello che può servire – è quella del «potenziamento dei servizi alle famiglie di origine del minore». Andrebbero, a mio avviso, potenziati i servizi di assistenza domiciliare – attraverso soggetti specializzati e persone capaci di intervenire nell'ambito della relazione, della comunicazione e della educazione del genitore alla genitorialità – e tutti quei soggetti che già vengono definiti educatori domiciliari. Se si facesse un buon lavoro nell'ambito dei servizi sociali alternativi, credo che la problematicità di questo tipo di situazioni potrebbe essere considerevolmente ridotta. Certo, per farlo, per immaginare soluzioni di tal genere, bisogna anche avere fantasia, umanità e sensibilità.

Rimaniamo legati a vecchi schemi e ci domandiamo se sia opportuno concedere più tempo a uno schema piuttosto che a un altro. Cominciamo, invece, a pensare che possiamo anche creare delle alternative che tutelino davvero la famiglia di origine, perché poi – e questo è un addebito che faccio innanzitutto a me stessa – tutti parliamo della tutela della famiglia di origine come momento privilegiato per il minore, ma non ci rendiamo conto che, in fondo, non abbiamo soluzioni e che si tratta solo di parole vuote. Bisogna avere anche l'intelligenza per capire come intervenire.

Quando dicevo che il Nord ha maggiori risorse e disponibilità rispetto al Sud mi riferivo al fatto che il fenomeno del mutamento, perlomeno esteriore, degli istituti in comunità ha fatto fare molti passi avanti al Nord, passando anche attraverso gli aiuti regionali e degli enti locali che, in Lombardia, sono stati considerevoli in questi ultimi anni. Temo che non sia esattamente così per il Mezzogiorno, almeno per quello che sento dai miei colleghi. Vivo a Milano ormai da moltissimi anni, pur essendo pugliese, e non conosco le realtà delle altre regioni. Tuttavia mi pare di capire che ancora esistono delle difficoltà, anche perché un istituto, per riconvertirsi, ha bisogno di mezzi economici, ha bisogno di essere aiutato; ha bisogno sì di progettualità, ma anche di avere un quadro di riferimento effettivo e adeguato. Forse i miei colleghi di Bari, di Salerno e di Napoli potranno fornire delle informazioni più precise sul punto, anche se so che hanno lavorato molto e, quindi, in queste Regioni le situazioni sono diventate meno drammatiche che in passato.

Lo sfruttamento del lavoro dei minori è un problema che sta molto a cuore anche a me, ma su tale aspetto, forse dovrete prevedere una sessione speciale dei vostri lavori, per raccogliere dei dati.

SEMERARO (AN). E' quello che cercheremo di fare. Anzi, signor Presidente, a tale riguardo le rivolgo un invito formale.

POMODORO. Accetto ben volentieri l'invito perché, per esempio, circa lo sfruttamento del lavoro minorile ritengo che sarebbe opportuno indagare sul significato che per alcuni ragazzi del Sud (e non solo) assume il «dover aiutare la famiglia» o il «dover essere sfruttati perché bisogna produrre per la famiglia».

Vorrei capire che cosa significa, per alcuni di questi ragazzi, l'ingresso anticipato nel mondo del lavoro. Proprio là dove ci sono scarse disponibilità economiche, tale ingresso ha un significato particolare e il connesso discorso sulla dispersione scolastica – enfatizzato a volte non seriamente, perché dietro ci sono condizioni e situazioni che andrebbero esaminate nel dettaglio – avrebbe bisogno di essere disvelato completamente.

Le organizzazioni a tutela degli extracomunitari nel nostro Paese esistono, prevalentemente con riferimento alle diverse etnie: per esempio, per quanto riguarda il mondo islamico, esiste una forte coesione di gruppi etnici già esistenti, all'interno dei quali vengono accolti coloro che entrano nel nostro Paese. Tuttavia esistono ben poche organizzazioni che facilitino l'inserimento nella comunità italiana.

Alcuni anni or sono avevo tentato un esperimento con il Consolato del Marocco a Milano. L'allora console, ora ambasciatore in Costa d'Avorio, mi aveva presentato una proposta interessante e che potrebbe essere un'ipotesi su cui continuare a lavorare: piuttosto che adottare dei provvedimenti per affidare i ragazzi marocchini privi di assistenza sul nostro territorio ad istituti (tra l'altro, questi ragazzi non parlano la nostra lingua anche se parlano correttamente il francese), il console chiedeva se non potessero essere accolti da famiglie marocchine che si mettono a disposizione. Ho accolto il suo invito, che mi pareva del tutto ragionevole, e abbiamo cominciato a fare degli incontri con i cittadini stranieri interessati (poi non sono sfociati in un protocollo per il trasferimento del console). Forse varrebbe la pena di riprendere questo tipo di progetto.

Abbiamo tentato anche l'esperimento di avvicinare le comunità islamiche, esperimento piuttosto difficile perché c'è un problema di differenza di rapporti, di relazioni interne alla famiglia che vanno rispettate. Queste comunità rivendicano la tutela dei loro ragazzi anche fuori dalla famiglia; secondo la sharia non esistono, infatti, adozioni, affidamenti e altri istituti simili. In quel caso abbiamo incontrato maggiori difficoltà, ma penso che questa sia comunque una strada da seguire. Gli organismi ufficiali dovrebbero contattare le varie parti, precisando che questi ragazzi appartengono alla loro comunità, che esistono difficoltà sul nostro territorio e quindi proporre un accordo: le comunità si fanno carico dei minori mentre noi possiamo assicurare il minimo di assistenza. In ogni caso questo ci consentirebbe di controllarli sul territorio e rappresenterebbe un grande vantaggio anche dal punto di vista dell'ordine pubblico e della tutela delle nostre città.

Rispondo da ultimo alle domande del Presidente. Il tempo medio di permanenza nell'affido familiare è previsto dalla legge e non dovrebbe superare i 24 mesi. Purtroppo, come voi sapete, capita che, per una serie di situazioni, questo limite venga superato. Sono del parere che l'affido familiare debba restare temporaneo e con regole precise. Naturalmente ci possono essere delle eccezioni, ma devono essere sempre limitate nel tempo altrimenti accadrà quello che diceva il senatore Pellicini, vale a dire che entreranno a far parte di nuclei familiari minori per i quali non sarà poi possibile il recupero della famiglia di origine. Gli enti locali organizzano corsi di formazione, ma c'è anche qualche famiglia che appare così straordinaria da non avere bisogno di tali corsi. L'affidamento rientra nella responsabilità dell'ente locale perché il Tribunale si rivolge all'ente per il collocamento etero-familiare; si tratta di una responsabilità molto grossa che fa capo ai servizi sociali. Penso, pertanto, che il discorso vada spostato sulle competenze, sulla responsabilità e sulla professionalità dei servizi sociali, caratteristiche tutte che dovrebbero essere meglio indagate per capire se tali servizi sono adeguati a questo tipo di intervento.

La famiglia originaria può essere del tutto assente e allora non resta che ricorrere all'istituto dell'adozione: il bambino va tolto alla famiglia affidataria perché entrerà a far parte di un'altra famiglia. Se, tuttavia, la famiglia è assente in quanto nessuno se ne è più curato, la responsabilità è pur sempre della struttura sociale e del sistema all'interno del quale è collocata la vicenda. Chi vi parla è molto severa nei confronti dei servizi sociali che pensano di avere concluso il loro compito nel momento in cui procedono all'affido familiare, senza più occuparsi della famiglia di origine.

Ho già detto che ritengo necessario un forte rispetto della temporaneità dell'affido per non snaturare tale istituto. Ribadisco che gli enti locali, piuttosto che fare tanti proclami sull'affido familiare, farebbero bene a interrogarsi sulla propria professionalità. La provincia di Milano ha condotto un interessante esperimento di affido temporaneo retribuito, cioè professionalizzato, così come avviene in Francia: questa, per esempio, insieme a quella degli educatori domiciliari, potrebbe essere un'altra strada su cui fare qualche sperimentazione.

Non chiedo nessuna legge, ma sperimentiamo strade nuove, che possano in qualche modo modificare il sistema e renderlo più flessibile, più adeguato alle esigenze sociali. La nostra società è mutata radicalmente; non possiamo più permetterci di utilizzare gli stessi strumenti ai quali ricorrevamo solo dieci anni fa, perché non sono più utili, non sono più pertinenti.

Posso inoltre assicurare che i rapporti tra il Tribunale per i Minorenni e gli enti locali e le forze dell'ordine sono continui e costanti.

Per quanto riguarda la situazione di Milano non vi sono protocolli, almeno per ciò che concerne i minori extracomunitari non accompagnati; tuttavia, mi riprometto a breve di effettuare un interpello del prefetto e del questore, nonché delle autorità degli enti locali poiché a Milano, per motivi di bilancio, il Comune sta praticamente dismettendo tutti i minori già

inseriti in comunità e che hanno iniziato dei percorsi di recupero. Le situazioni sono molto diverse tra di loro e si renderà necessario un chiarimento; bisogna, infatti, considerare che se si è in presenza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria non è possibile procedere alle dimissioni, giacché è obbligatorio darvi esecuzione; se si tratta, invece, di provvedimenti amministrativi la questione non è di nostra competenza, ma evidentemente varrà la pena di richiamare la responsabilità degli enti locali quanto meno rispetto agli obblighi internazionali.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Pomodoro per il notevole contributo e soprattutto per il taglio pragmatico e realistico che ha dato alla sua relazione e alle sue risposte. D'altro che canto è anche il taglio che abbiamo voluto dare a questa Commissione, che non vuole mitizzare teorie o principi, ma tentare di produrre finalmente leggi che possano avere applicazione reale e quindi essere efficaci.

Dichiaro pertanto conclusa la presente audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,40.

