

UFFICIO DEI RESOCONTI

BOZZE NON CORRETTE



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 40

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI
FATTI ACCADUTI PRESSO LA COMUNITÀ "IL
FORTETO"**

AUDIZIONE DI VALTER MARTINI, COORDINATORE DEL
TAVOLO NAZIONALE AFFIDO, E DI MARCO GIORDANO,
PRESIDENTE NAZIONALE DELLA FEDERAZIONE PROGETTO
FAMIGLIA

47^a seduta: martedì 13 ottobre 2021

Presidenza della presidente PIARULLI

INDICE

Audizione di Valter Martini, coordinatore del Tavolo nazionale affido, e di Marco Giordano, presidente nazionale della federazione Progetto famiglia

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro)-Alternativa-P.C.-I.d.V.: CAL-A-PC-IdV; Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-ITALIA AL CENTRO (IDEA-CAMBIAMO!, EUROPEISTI, NOI DI CENTRO (Noi Campani)): Misto-IaC (I-C-EU-NdC (NC)); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Alternativa: Misto-A; Misto-Azione-+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI; Misto MAIE-PSI-Facciamoeco: Misto-MAIE-PSI-FE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Europa Verde-Verdi Europei: Misto-EV-VE; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-NcI-USEI-R-AC; Misto-Manifesta, Potere al Popolo, Partito della Rifondazione Comunista - Sinistra Europea: Misto-M-PP-RCSE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.

*Intervengono Valter Martini, coordinatore del Tavolo nazionale affido,
e Marco Giordano, Presidente nazionale della federazione Progetto
famiglia.*

I lavori hanno inizio alle ore 13,35.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e della *web TV* per le parti della seduta che la Commissione intende considerare pubbliche.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Audizione di Valter Martini, coordinatore del Tavolo nazionale affido,

**e di Marco Giordano, presidente nazionale della federazione Progetto
famiglia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di Valter Martini, coordinatore del Tavolo nazionale affido, e di Marco Giordano, presidente nazionale della federazione Progetto famiglia.

Ricordo che della seduta odierna verranno redatti il Resoconto sommario nonché il Resoconto stenografico e che ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo della *web-TV* per le parti della seduta che la Commissione intende considerare pubbliche. Prego gli auditi, che hanno già dato il proprio assenso a tale forma di pubblicità, di rappresentare eventuali ragioni ostative anche nel corso della seduta.

Do quindi la parola al signor Martini per la sua relazione.

MARTINI. Grazie. Desidero innanzitutto rivolgere un saluto, a nome di tutto il Tavolo nazionale affido alla presidente Piarulli e a tutti i parlamentari che sono presenti, e ringraziare per averci chiesto questa audizione, nella quale

ci soffermeremo insieme a riflettere su quali proposte e quali profili sia possibile migliorare in tema di collocamento dei minori allontanati dalle loro famiglie.

Due parole di introduzione sul Tavolo nazionale affido, che oggi io e Marco rappresentiamo. Il Tavolo non è un coordinamento: è uno spazio stabile di lavoro e di confronto tra le associazioni nazionali e le reti nazionali e regionali di famiglie affidatarie. L'obiettivo del Tavolo è principalmente quello di sviluppare riflessioni condivise tra le associazioni su questioni di rilevanza nazionale in materia di affido familiare e di tutela dei minori; si muove quindi in questa direzione mediante un percorso di condivisione e di valorizzazione delle buone prassi maturate dai membri del Tavolo, favorendo percorsi di raccordo e di azione comune sulla promozione e sulla sensibilizzazione rispetto all'affido familiare, nel dialogo con le varie istituzioni che si occupano a livello nazionale dell'affido familiare e dei minori.

Attualmente il Tavolo è composto da 18 associazioni e reti; se qualcuno lo desidera posso anche dire quali sono, ma abbiamo un sito, www.tavolonazionale.it, in cui potete trovare tutti gli elenchi, così come tutto

il lavoro che noi stiamo facendo.

Queste 18 associazioni rappresentano davvero, credo, il mondo più importante di chi in Italia si occupa di minori fuori famiglia e di affido familiare.

Il Tavolo in questi anni ha prodotto una serie di documenti su molti temi legati all'affido familiare. Solo per citarne alcuni: l'affidamento a parenti, l'affidamento di minori stranieri non accompagnati, l'affidamento dei bambini con disabilità grave e malattia, così come gli affidamenti di lunga durata, quelli *sine die* - un tema molto caldo in questo periodo – e poi il tema della continuità degli affetti a seguito della legge n.173 del 2015.

Il Tavolo collabora con tutte le istituzioni con le quali è possibile, *in primis* con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; saremo poi al gruppo di lavoro sulla revisione delle linee guida e lavoriamo con la Garante nazionale per l'infanzia nei gruppi di lavoro, in cui lei ci coinvolge molto. Non solo: non abbiamo mancato mai in questi anni di far sentire la nostra voce, non solo sulle iniziative legislative parlamentari in tema di minori, non ultime le proposte di modifica attualmente in discussione alla Camera di riforma dell'affido familiare, l'articolo 403 del codice civile e così via, ma

anche con l'audizione, poco tempo fa, presso la Commissione d'indagine sulle comunità di accoglienza; confidiamo inoltre quanto prima di interloquire, là dove possibile, sulla nuova legge di riforma dei tribunali per i minorenni che, non ve lo nascondiamo, ci preoccupa veramente molto; in proposito interverremo anche con un comunicato, penso la settimana prossima.

In questa sede, oggi, a rappresentare il Tavolo ci sono io, Walter Martini, che oltre ad essere il segretario facente funzioni del Tavolo nazionale affido appartengo all'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII. Oltre a me, c'è il dottor Marco Giordano, che è il presidente della federazione Progetto famiglia, nonché docente universitario.

Il primo intervento, su alcune criticità, su alcune proposte sull'affido, lo farà Marco Giordano. Siccome parlando con i vostri Uffici è emersa la richiesta di suggerimenti, di proposte - molto limitatamente, per quello che possiamo – in ordine a strumenti di verifica e di controllo sulle comunità, quindi per migliorare sul tema dell'allontanamento e soprattutto del collocamento dei minori fuori famiglia, poiché vivo ormai da 37 anni in una casa famiglia della Comunità Papa Giovanni XIII se necessario, dopo, sono

disponibile anche a fare alcune proposte a mio avviso migliorative sul tema delle case famiglia, ben sapendo che ci sono altri modelli, ad esempio le comunità educative, per le quali esistono altri coordinamenti che probabilmente verranno auditi successivamente.

Concludo qui la mia presentazione del Tavolo; vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie. Do ora la parola al dottor Marco Giordano, presidente nazionale della federazione Progetto famiglia.

GIORDANO. Grazie, signora Presidente, rinnovo a mia volta i saluti e i ringraziamenti iniziali. D'intesa con Walter Martini, previo confronto con i vostri Uffici, abbiamo definito l'orizzonte tematico del mio intervento con questo titolo: "Indicazioni inerenti alla prevenzione di situazioni pregiudizievoli per i minorenni in affidamento familiare": quali possono essere quindi dei suggerimenti, delle proposte di lavoro, per far sì che i minori in affidamento familiare non siano esposti a possibili situazioni pregiudizievoli.

Le fonti a cui si riferiscono le considerazioni che vi presento sono innanzitutto le linee guida ONU sulle *alternative care*, le misure di accoglienza alternative al nucleo familiare; e poi le linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare, vigenti dal 2012, di cui come Water Martini prima vi segnalava è in corso di avvio il lavoro di aggiornamento. Vi sono poi alcune ulteriori considerazioni che traggono dai documenti elaborati in questi anni dal Tavolo nazionale Affidamento o da altri organismi nazionali autorevoli.

Ho pensato di riassumere le considerazioni in dieci punti, che ora vi illustro brevemente.

In premessa, tanto le linee nazionali quanto le linee ONU stabiliscono che, al fine di tutelare il preminente interesse dei bambini e dei ragazzi, gli interventi di affidamento familiare - più in generale, gli interventi di accoglienza *extra* familiare dei bambini e dei ragazzi - debbano avvenire nel rispetto di due principi: il principio di necessità e il principio di appropriatezza. Quindi, declinerò i miei dieci punti raccordandoli in parte ad essi.

Il principio di necessità consiste nell'impegno a far sì che siano

allontanati, raccolti, messi in protezione, solo i minorenni i cui nuclei familiari, nonostante adeguati e tempestivi interventi di sostegno, non assicurino una sufficiente idoneità del contesto. Insomma, potremmo dire, non un minore in più rispetto a chi ha questa necessità di protezione; e al contempo non un minore in meno, perché là dove vi fosse un contesto familiare che - ripeto - nonostante adeguati e tempestivi interventi di sostegno non riesca ad assicurare ai ragazzi le condizioni necessarie per una crescita sufficientemente serena, esponendoli a carenze o addirittura a danneggiamento, evidentemente gli interventi di protezione diventano necessari.

Rispetto al principio di necessità, tre indicazioni per aumentare la qualità e la certezza di questo ingrediente degli interventi di tutela minorile. Il primo punto è che vanno incrementate - sembra quasi banale dirlo, ma occorre sottolinearlo – vigorosamente le misure e i servizi di supporto ai nuclei familiari a rischio. Su questo le norme nazionali, come pure le linee di indirizzo richiamate nei vari documenti, sono tutte concordi; quello che manca, o meglio quello che è insufficiente, è lo stanziamento di risorse. Occorre, quindi, l'attivazione di misure adeguate, ad esempio per rendere

certa la presenza sui territori dei centri per la famiglia piuttosto che di adeguati interventi educativi domiciliari. Pensiamo all'*home visiting*, cioè a quella pratica sulla base della quale ci si reca presso i nuclei familiari che presentano degli indicatori di rischio e che possono essere meglio supportati con interventi tempestivi e addirittura preventivi rispetto a situazioni critiche che rendono poi necessario un allontanamento; insomma, come dice l'antico detto, meglio prevenire che curare.

Il secondo punto, strettamente connesso al primo, riguarda l'incremento e la specializzazione degli organici dei servizi sociali. Gli assistenti sociali italiani in servizio sono in numero gravemente insufficiente: variabile, certo, da territorio a territorio, ma la media è insufficiente. Occorrono più tempo e più energie per accompagnare i singoli nuclei familiari; occorre mettere gli assistenti sociali e gli operatori sociali nel loro insieme nella condizione di operare in *équipe*. In tanti territori l'assistente sociale, l'operatore sociale, è solo e unico interlocutore di un percorso che evidentemente richiede la presenza di più competenze e anche di più operatori, di un lavoro d'*équipe* appunto. Tutti i manuali segnalano quanto sia necessario in ambito sociale e nell'ambito della protezione minorile in

particolare questa dimensione. Ricordiamo poi che spesso nei nostri territori il servizio sociale è di tipo generalista: gli stessi operatori, cioè, si occupano di diverse aree di bisogno, dagli anziani alle dipendenze, dall'emigrazione al contrasto alla povertà, e nell'ambito di tutto questo c'è anche la tutela minorile e il supporto alle famiglie. Evidentemente, se alcuni servizi possono avere una base generalista, altri richiedono un'adeguata specializzazione.

Il terzo punto è l'invito a che sia certa l'azione di tracciatura e documentazione dei singoli percorsi di sostegno alle famiglie e delle azioni di valutazione dell'idoneità o meno dei nuclei. I servizi ordinariamente redigono relazioni e producono una cartella sociale per ciascuna situazione che seguono; vi sono tuttavia importanti margini di accrescimento ulteriore della qualità di queste valutazioni come pure della tracciabilità delle stesse, ad esempio mediante l'approfondimento del tema della valutazione - nel linguaggio dei servizi sociali si chiama *assessment* - su quelle situazioni. Tutto ciò può essere meglio approfondito nelle linee di indirizzo che citavo prima. Attualmente, ad esempio, sul tema dell'affido esse toccano in modo assai sintetico il tema della valutazione iniziale delle situazioni di rischio dei nuclei familiari problematici e su questo sarebbe auspicabile giungere alla

definizione di protocolli valutativi condivisi che, senza imbrigliare in maglie metalliche quella che è poi la valutazione professionale, ne accompagnino il pieno sviluppo. Insomma, il processo di valutazione deve essere rigoroso e metodologicamente fondato, nonché tracciato in tutti i suoi passaggi.

Passo ora al secondo principio, che è il principio di appropriatezza.

Se il principio di necessità riguarda, come dicevo, la prevenzione delle cause che richiedono gli allontanamenti e l'attenta e tracciata valutazione delle situazioni per le quali l'allontanamento è necessario, nel momento in cui si giunge a ritenere che quell'accoglienza va fatta, che quell'affido familiare nel caso di cui stiamo parlando è necessario, occorre poi anche che venga realizzato in modo appropriato. Appropriato, nel senso che le accoglienze devono poter essere pienamente adeguate al preminente interesse dei minori; e poi evidentemente anche compatibili, coerenti, attente, alle situazioni del nucleo familiare d'origine e del nucleo familiare accogliente, ma centrate innanzitutto sul preminente interesse dei minorenni e sui bisogni specifici che in quel momento particolare quel minore vive - di crescita, di cura, di educazione, di relazioni affettive - anche con uno sguardo prospettico. L'accoglienza non è un fotogramma, è un cortometraggio:

occorre un'attenzione sia al momento presente sia alla fase, diciamo, di tipo progettuale.

Vengo, con ciò, ai restanti punti di questo decalogo che vi sto proponendo.

Il quarto punto, il primo riguardo all'appropriatezza, è l'attivazione di una banca dati nazionale costantemente aggiornata, quotidianamente potremmo dire, dei minorenni fuori famiglia. Partiamo da un dato: noi non abbiamo ad oggi elementi sufficienti per monitorare l'andamento della situazione. Ci sono alcune stime, alcune statistiche nazionali; pensate che quella attualmente disponibile reca i dati aggiornati al 31 dicembre 2017. È imminente la pubblicazione di una nuova ricerca del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma la si attende già da un po' e recherà i dati a fine 2019; quindi, viaggiamo con ritardo, e sono dati di sintesi. Una banca dati dei minorenni fuori famiglia è altro, o meglio, va oltre la definizione di stime complessive, permette anche di andare a tracciare, a monitorare, il percorso di ciascun minore. Perché, vedete, molti di questi minori hanno una sorta di carriera nell'accoglienza, nel senso che per alcuni anni si trovano in una comunità residenziale, poi vanno in affido, magari poi passano ad un altro

affido. Insomma, c'è un percorso, che necessariamente deve essere seguito e monitorato anche attraverso lo strumento della banca dati.

Quinto punto: la certezza dell'attivazione di servizi o centri per l'affidamento familiare. Se per prevenire le cause di allontanamento occorrono centri per la famiglia e quant'altro, per assicurare l'appropriatezza degli interventi di affidamento familiare occorre che ci siano i servizi affido, i centri per l'affido; parliamo di centri e servizi pubblici. Tutte le linee di indirizzo nazionali sul tema ruotano intorno all'esistenza e al ruolo di questo organismo, che non è istituito in tutti i territori e spesso, là dove è istituito, non è dotato di organici adeguati e stabili. C'è una forte precarizzazione degli operatori che si trovano coinvolti in questo livello organizzativo che in genere è appostato sui cosiddetti ambiti territoriali - una posizione, quindi, che non è connessa all'azione del servizio sociale dei singoli piccoli Comuni ma è per associazioni o aggregazioni di Comuni - ed è fortemente precarizzato, dicevo, nel senso che durante un affidamento familiare può avvenire che cambino più volte gli assistenti sociali che seguono quella situazione.

Non solo: devono essere specializzati, perché occorre assicurare la

massima qualità e consapevolezza, cosa che è rilevabile anche rispetto a una valutazione, tutto sommato di facile realizzazione, delle *performances* sia economiche che operative. Mi riferisco alla certezza dell'attivazione dei servizi e dei centri per l'affidamento familiare. *Performances* economiche in che senso? Nel senso che se, ad esempio, un territorio di 200.000 abitanti spende per l'attivazione del proprio centro affidi un decimo di quanto spende un altro territorio evidentemente c'è qualcosa che non va. L'esperienza che noi abbiamo - diffusissima - è che in gran parte dei territori i centri per l'affido sono gravemente sottodimensionati rispetto all'onere che poi devono portare avanti.

Sesto punto: valorizzazione, coinvolgimento e supporto al ruolo delle associazioni e delle reti di famiglie affidatarie nell'accompagnamento degli affidamenti familiari, ovviamente in sinergia con i centri e con i servizi pubblici. Il Tavolo nazionale affido raccoglie le principali reti di associazioni di famiglie affidatarie d'Italia e quello che vediamo è che quando le famiglie affidatarie sono accompagnate e seguite, oltre che dai servizi, anche da una rete associativa, quindi da altre famiglie, in un percorso di condivisione e di mutualità, tutto ciò garantisce più intensi livelli di accompagnamento e di

sostegno e previene anche derive e possibili situazioni pregiudizievoli.

Settimo punto: deve essere certa e garantita la formazione delle famiglie affidatarie e la loro valutazione di idoneità, che le linee di indirizzo indicano in modo chiaro. Qui stiamo parlando dell'idoneità delle famiglie o delle persone all'affido: vi sono numerose, serie e solide esperienze a questo proposito. Evidentemente la valutazione di idoneità sarà possibile se avremo servizi per l'affido adeguati, altrimenti il rischio è che, in mancanza dell'organismo che deve sviluppare questi percorsi, arrivino a fare affido famiglie che si sono rese disponibili ma della cui idoneità non è stato possibile verificare e valutare tutti gli aspetti. Considerate anche che l'idoneità di una famiglia all'affido non è generale, per qualunque minore: si può essere più idonei, più abbinabili ad un minore piuttosto che ad un altro; in una certa fase del ciclo di vita di una famiglia si può essere pronti a fare accoglienza e in altri momenti meno. Tutto ciò in un accompagnamento continuativo diventa fisiologico e funzionale; in un accompagnamento leggero, addirittura a volte intermittente, si possono sviluppare margini di non sufficiente idoneità. Gli affidi poi, ovviamente, vanno sostenuti e accompagnati.

Ottavo punto: l'obbligatorietà dell'elaborazione e dell'aggiornamento periodico di un progetto scritto di affidamento familiare. Un affido non è semplicemente l'inserimento del minore per un certo tempo in un dato contesto familiare: è un percorso, un viaggio, che ha degli obiettivi; vi sono vari ruoli, degli *step* di verifica, dei supporti. Tutto ciò si traduce in una progettualità che è frequentemente presente, lo è meno però per iscritto, e sappiamo tutti bene che la forma scritta è strumento di qualità dell'intervento, oltre che di trasparenza e di garanzia.

Nono punto: qui mi riferisco - senza entrare nel merito - alle preoccupazioni che abbiamo come Tavolo, già segnalate da Walter Martini, rispetto alla imminente riforma dei tribunali per i minorenni. In particolare, c'è il forte timore che possa esserci una perdita di qualità e di tutela effettiva dei minori. Traduco questa riflessione segnalando la necessità di rendere certe le funzioni di controllo che sono già previste. Il nostro sistema prevede adeguate misure di monitoraggio, valutazione e accompagnamento degli affidi: vanno evidentemente praticate. Lancio una brevissima sollecitazione rispetto agli affidamenti consensuali, cioè quelli – una porzione che in Italia si aggira intorno al 15 per cento degli affidi complessivi - che non vengono

disposti dai tribunali per i minorenni ma direttamente dai servizi sociali perché vi è il consenso della famiglia d'origine ed una situazione non gravemente pregiudizievole. Gli affidi consensuali per la loro esecutività hanno bisogno di un visto del giudice tutelare competente per il territorio: ebbene, non in tutti i territori è effettivamente esercitata questa azione di monitoraggio, diciamo così, preventivo degli affidi, quelli consensuali in questo caso. Si tratta di un visto di esecutività, cioè senza quel visto l'affido non si può fare; eppure vi sono numerosi affidi consensuali che partono ugualmente, nelle more del visto, che magari arriva molto tardi o arriva solo all'esito di una verifica formale e non sostanziale.

Decimo e ultimo punto: occorre spingere l'intero sistema di accoglienza familiare, dell'affido familiare, verso un'evoluzione che non lo faccia in qualche modo dirigere da forme, attualmente preponderanti, di tipo coattivo. Le famiglie di origine raramente sono d'accordo con l'allontanamento del figlio; questo, se è comprensibile dal punto di vista degli affetti perché nessun genitore auspica di avere i propri figli altrove, in realtà è indicativo anche di una modalità di intervento che raramente si traduce in quell'alleanza tra servizi e famiglie assistite che pure è al centro del senso di

un intervento di accompagnamento sociale. Quindi, da forme coattive e in qualche modo tardo-riparative occorre evolvere verso interventi consensuali, evidentemente di tipo preventivo. Pensiamo al grande tema dell'affido diurno, che non può essere surrogato delle accoglienze residenziali, perché se il minore ha bisogno di essere accolto a tempo pieno questa non deve essere la risposta; ma tanti altri minori possono essere accompagnati adeguatamente affiancando alla famiglia d'origine un'altra famiglia che in alcune ore del giorno segue il minore. Tutto ciò, se fatto per tempo, previene che poi la situazione peggiori.

Concludo dicendo che questo decimo punto e un po' tutto quello che ho segnalato evidentemente comporta un forte investimento anche economico. Dobbiamo dircelo in modo chiaro. Consapevoli, però, che si tratta di un investimento che ha una certezza di rientro positivo sia sul piano sociale, evidentemente, sia sul piano economico. Varie esperienze, infatti, dimostrano quanto un sistema di accoglienza familiare maturo permette anche di qualificare e addirittura di contenere la spesa pubblica per la tutela dei minori temporaneamente fuori famiglia.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio entrambi gli auditi per i loro interventi. Mi trova molto propensa questa proposta circa gli affidi diurni, proprio nella consapevolezza che la famiglia comunque rappresenta il punto di riferimento fondamentale dei minori, per cui un affido diurno potrebbe evitare la separazione drastica e coercitiva del minore. Vorrei comprendere meglio invece, l'affermazione per cui i minori vengono affidati direttamente dagli assistenti sociali e quindi il giudice tutelare deve solo ratificare; vorrei avere un chiarimento su questo punto, se possibile.

GIORDANO. Certo. Molto brevemente, la legge n. 184 del 1983 negli articoli che vanno dal 2 al 5 disciplina l'affidamento familiare; l'articolo 1 dà una sorta di chiave di lettura complessiva e poi ci sono quattro articoli dedicati all'affidamento, nei quali si chiarisce che vi sono fondamentalmente due diverse possibilità d'intervento e di disposizione di un affidamento familiare. L'affidamento familiare, dice la normativa, è disposto dal servizio sociale locale; aggiunge poi che, qualora manchi il consenso, interviene il tribunale dei minorenni. Il principio è che se la famiglia del minore, la

cosiddetta famiglia d'origine, all'interno di un percorso di accompagnamento di cui è beneficiaria - perché, lo segnalo, le linee di indirizzo nazionali chiariscono che un progetto di affido è un capitolo di un più ampio progetto che è il progetto quadro di accompagnamento del nucleo familiare – se, dicevo, la famiglia d'origine, adeguatamente accompagnata, in questo percorso che è anche di fiducia, di intesa, di alleanza con i servizi, comprende che in quel preciso momento ha bisogno che il proprio figliolo venga accolto temporaneamente altrove perché ha da risolvere alcuni problemi che sono incompatibili con la serena presenza dei propri figli, ebbene, tutto questo è possibile che sia appunto seguito e disposto dal servizio sociale locale. La normativa poi prevede che debba esserci, appunto, questo visto di esecutività. Il tribunale per i minorenni interviene fondamentalmente in due circostanze: se non vi è il consenso della famiglia d'origine, e quindi in qualche modo deve essere superata questa mancanza di consenso attraverso un provvedimento del tribunale; oppure in tutte quelle situazioni nelle quali, al di là del consenso della famiglia d'origine, vi è una situazione di grave pregiudizio per il minore che richiede dunque l'attivazione di un'attenzione giurisdizionale.

Come vedete, il modo in cui è disegnato nella normativa questo passaggio fa intendere che la via ordinaria dovrebbe essere quella dell'affido consensuale disposto dai servizi e quella residuale, invece, dell'intervento del tribunale dei minorenni; tutto l'impianto dell'affido ha questa traiettoria. Nella pratica attuale, le statistiche ci dicono che oltre l'80 per cento - quasi l'85 per cento - degli affidi è giurisdizionale; per questo parlavo di uno slittamento tardivo e riparativo che va in qualche modo ricondotto in un solco di azioni preventive e tempestive.

PRESIDENTE. Quindi si può affermare, in conclusione, che un ruolo fondamentale è dato dagli assistenti sociali in questa dissertazione.

GIORDANO. Con certezza. Ovviamente, la loro funzione è innanzitutto di supporto preventivo al deterioramento di una situazione che diventa poi pregiudizievole e quindi bisognosa di un intervento del tribunale per i minorenni.

PRESIDENTE. Dalle statistiche, dai lavori che voi avete intrapreso, ci sono

dati circa i sopralluoghi e gli incontri che gli assistenti sociali fanno periodicamente con le famiglie? Ci sono delle statistiche, un monitoraggio?

GIORDANO. La stessa legge n. 184 del 1983 in quegli articoli che le segnalavo fissa due criteri: il primo è il criterio di necessità, nel senso che bisogna intervenire e monitorare ogni qual volta è necessario; e poi abbina questo ad un tempo massimo per cui comunque almeno ogni sei mesi va fatto un approfondimento, un aggiornamento. Questa è la cornice. All'interno di questa cornice io al momento non ho presenti statistiche nazionali; posso segnalarle che nei diversi territori, a seconda della presenza o dell'assenza di un adeguato servizio affidi (è il discorso che facevo in premessa), questi approfondimenti, questi monitoraggi, avvengono con sufficiente sollecitudine o invece con scarsa frequenza. Ad esempio, proprio in questo momento sono impegnato in una ricerca nell'ambito della quale stiamo intervistando decine e decine di famiglie affidatarie di vari luoghi d'Italia: ebbene, ve ne sono alcune che si dichiarano ottimamente eseguite, supportate, accompagnate e monitorate dai servizi che sono assidui nella relazione (vede, prima del monitoraggio c'è il sostegno e

l'accompagnamento: se io ti accompagno contemporaneamente monitoro). E poi vi sono altre famiglie che segnalano invece la completa assenza di qualunque forma di supporto e di monitoraggio. Di qui quel punto nel quale sottolineavamo quanto sia necessario, assolutamente necessario, rendere certi alcuni strumenti, i centri per l'affido, senza i quali evidentemente stiamo parlando, lo dico con una metafora sanitaria, di un ospedale nel quale ricoveriamo le persone senza attivare una sufficiente dotazione di personale e poi scopriremo che i malati, i pazienti, non vengono visitati per tempo. Parlavo di *performance* economica ed operativa: vi sono sufficienti elementi di esperienza per poter stabilire ogni 100.000 abitanti quanti operatori e quante ore di centro affidi occorrono, quali risultati sono raggiungibili entro un certo tempo. Insomma, qui occorrerebbe una seria rilevazione nazionale per individuare quali sono tutti i territori già maturi - ce ne sono - e quali sono gli altri, assai numerosi, forse anche maggioritari, nei quali questa messa a sistema adeguata non è ancora presente.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do ora la parola a Valter Martini che ha chiesto di intervenire.

MARTINI. Grazie, Presidente. L'intervento che ha fatto ora Marco Giordano rappresenta il pensiero, la vita, dell'Associazione e del Tavolo. Siccome la vostra Commissione deve occuparsi anche di tutto il tema delle comunità, con il suo permesso, vorrei provare ad indicare alcuni aspetti relativi alle comunità su cui forse si potrebbe porre attenzione.

PRESIDENTE. Certo. Siamo molto interessati a questo aspetto, che tra l'altro è tra gli obiettivi della nostra Commissione.

MARTINI. La ringrazio. Dico subito, però, che questa parte dell'intervento riguarda più nello specifico le case famiglia e quindi è un intervento che faccio un po' a titolo personale sul tema delle case famiglia.

Anch'io ho preparato una sorta di decalogo; lo illustro molto brevemente, spero in pochi minuti di dirvi tutto.

Un primo problema gravissimo, a mio avviso, è l'esigenza di definire le diverse tipologie di struttura, perché non sempre vi è corrispondenza tra il nome dato alla struttura e il contenuto che c'è in realtà in essa. La legge le ha

definite tutte come comunità di tipo familiare ma in realtà, credo che lo sappiate anche voi, ci sono modelli estremamente diversi. Sostanzialmente credo che i modelli di accoglienza siano tre; non li metto in ordine d'importanza, li dico così, per comprenderci. Il primo modello è quello delle case famiglia, che sento di poter rappresentare in qualche modo, là dove c'è una famiglia che vive con i propri figli all'interno della struttura 24 ore su 24 che condivide con il minore accolto e anche, nel caso delle nostre case famiglia, con altri soggetti più adulti: ad esempio i minori con disabilità che sono stati accolti e che poi, diventati adulti, nessuno vuole, rimangono con noi; oppure mamme con bambini, o altre situazioni di disagio. Queste per noi sono le case famiglia che noi chiamiamo multiutenza, con più problemi.

Poi ci sono le comunità familiari, là dove ci sono magari delle famiglie che accolgono solo minori o anche delle persone singole che però risiedono e vivono in quelle strutture. In queste realtà la funzione è quella di svolgere la funzione materna e paterna, e quindi di essere più di supporto rispetto al bisogno che quel bambino ha di una famiglia. Ecco perché diciamo che questi bambini, questi ragazzi che sono accolti nelle case famiglia e nelle comunità così come nell'affido, sono fuori famiglia, è vero, ma non sono

senza famiglia, perché una famiglia complementare di aiuto c'è, quindi sono bambini che vivono e sperimentano queste relazioni.

Le comunità educative, invece, sono delle comunità dove ci sono degli operatori, educatori qualificati, che svolgono il loro ruolo, quindi che lavorano, a turno; esercitano quindi un ruolo professionale, però non risiedono nella struttura e quindi è un lavoro a turno; è una modalità di comunità estremamente diversa dalle case famiglia.

La prima esigenza che sentiamo fortemente e che le linee nazionali sulle strutture hanno cercato di fare, ma le Regioni non hanno ancora ratificato, è quella di dare ad ogni struttura il suo nome; quindi, quello che è casa famiglia non è comunità educativa. Abbiamo anche elaborato una proposta di legge - se volete poi ve la invio volentieri - in cui proponiamo di modificare la legge n. 149 del 2001 sostituendo l'espressione "comunità di tipo familiare", differenziando le tipologie e quindi dicendo cos'è una casa famiglia, cos'è una comunità familiare e cos'è una comunità educativa.

Secondo punto: noi crediamo che sia fondamentale e importante come obiettivo quello di evitare il ricovero dei bambini sotto i 6 anni nelle comunità che non sono familiari. Puntiamo sui 2-3 anni di età almeno: il

bambino sotto i 2-3 anni deve andare o in affido o in case famiglia. Non è bene che quei bambini vadano in comunità educative con operatori che lavorano a turno. Questo è un obiettivo che a mio avviso occorrerebbe darsi e che le linee nazionali hanno anche indicato.

Terzo punto: i tempi di permanenza - credo che abbiate toccato questo tema nelle vostre indagini - nelle strutture di accoglienza oggi sono lunghi, molto lunghi, troppo lunghi. Questo non è determinato dal fatto che le comunità o le case famiglie vogliono tenersi i bambini e i ragazzi per *business*, ma avviene perché noi abbiamo di fronte due situazioni. Una, lo ha detto anche bene Marco, sono le situazioni familiari molto complesse, molto difficili, molto in evoluzione, per cui non è facile poter recuperare in tempi rapidi. Noi siamo molto preoccupati dei disegni di legge che prevedono che l'affido o le comunità debbano durare solo per un anno; cosa si fa dopo un anno? Un anno è veramente un tempo brevissimo per poter recuperare una famiglia d'origine, ma anche per recuperare bambini o ragazzi che arrivano nelle nostre case famiglia e comunità che sono in condizioni veramente gravi, su cui occorre un lunghissimo lavoro di recupero. Sempre meno vengono allontanati i bambini belli e sani: parliamo di bambini che arrivano

veramente molto provati, e questo richiede moltissimo tempo.

Il quarto punto è un invito a fare un *focus* particolare sulle comunità terapeutiche per minori, perché credo che sia un problema grave, in tutta Italia. Mi riferisco in particolare al numero di quelle comunità specialistiche per curare i minori con problemi di disagio psichico, disagio che sta aumentando notevolmente non solo a causa del Covid e della pandemia. C'era già prima, ma oggi sta esplodendo, soprattutto da parte delle ragazze, con comportamenti di autolesionismo molto forti - i neuropsichiatri potrebbero dirlo tranquillamente, forse lo sapete già - e richiede delle risposte. Oggi le comunità terapeutiche per minori sono pochissime e quasi sempre, mi permetto di dire, sono gestite totalmente da cooperative o a volte da grandi enti che gestiscono le strutture su cui occorrerebbe una grande attenzione. Credo che molti casi di cui i *mass media* si sono occupati parlando delle comunità siano poi riferiti a queste. La domanda che vi pongo è se non è forse giunto il momento che davvero le Regioni, in tema di politica sociale e sanitaria, comincino a pensare di attivare autonomamente delle comunità terapeutiche per i minori con problemi psichiatrici; come la sanità si occupa dei dipartimenti della psichiatria, così credo che sia giunto il

momento in cui questo aspetto deve prenderlo in mano la sanità pubblica, anche per evitare che i grandi enti gestiscano di tutto e di più e quindi anche questo tipo di struttura.

Occorre poi - vado velocemente - un'attenzione a quelle che sono eventuali convenzioni tra enti gestori dei servizi sociali, quindi Comuni e anche consorzi di Comuni, con eventuali singole cooperative che prevedono rapporti quasi privilegiati o esclusivi nell'accoglienza dei minori su determinati territori. Quando si creano troppe alleanze così, per cui un servizio lavora solo o magari esclusivamente con una data cooperativa, ecco, io credo che si debba stare attenti. Non do ovviamente un giudizio sulle cooperative, ci sono delle cooperative stupende, bellissime; però verificherei che ci sia una pluralità e non convenzionalità, come dire, troppo capestro, troppo inclusive.

L'attenzione sulla vigilanza; vorrei dire due cose sulla vigilanza perché noi la viviamo come case famiglia, abbiamo la vigilanza che arriva regolarmente nelle nostre case perché le nostre case sono autorizzate e accreditate, quindi come livello di qualità è elevato. Sui livelli di sorveglianza, noi crediamo che non sia necessario attivare nuovi strumenti

di controllo sulle comunità ma bisogna far funzionare quelli che ci sono: *in primis*, lo ha detto Marco, le relazioni semestrali che i servizi sociali fanno per l'affido e che le case famiglia e le comunità fanno alla procura dei minori ogni sei mesi per i minori accolti. Io credo che queste relazioni che noi facciamo, e va verificato che siano fatte, devono anche essere lette dai procuratori. Quindi, le procure devono essere messe in grado di avere operatori, magistrati, per poter veramente leggere tutte le relazioni che arrivano.

In merito alle commissioni di vigilanza che invece sono attivate dalle ASL, dai Comuni e dalle Regioni, vorrei avanzare tre suggerimenti. Il primo - forse in alcune realtà, in alcuni territori questo avviene già, però mi sembra importante estenderlo a tutti per prevenire situazioni di disagio – è che occorre l'ispezione a sorpresa; può sembrare scontato, lapalissiano, ma non sempre è così, quindi l'ispezione a sorpresa e non controlli di facciata. Dicevo ieri nella commissione di vigilanza: perché non si va di notte a vedere quanti operatori ci sono con quei ragazzi? Quindi, non vigilanza di facciata ma controlli seri. Occorre prevedere anche che nella commissione ci siano esperti di politiche minorili. Nelle commissioni oggi, che io sappia, non c'è

mai uno psicologo: c'è il rappresentante dell'ufficio di igiene, c'è quello delle strutture, c'è l'assistente sociale, però non c'è lo psicologo che venga a vedere come stanno quei bambini e quei ragazzi; forse quindi le commissioni di vigilanza andrebbero implementate maggiormente in termini di operatori e quando si va a vedere le comunità terapeutiche anche con neuropsichiatri infantili. Perché se l'obiettivo è la verifica della qualità non basta mettere sul sito il progetto educativo o avere indicatori di qualità: occorre verificare veramente la qualità di vita dei ragazzi in quella comunità, in quella casa famiglia. A nostro avviso, quindi, sarebbe meglio una vigilanza di accompagnamento e di promozione, anche in modalità informale, con maggiore frequenza, utilizzando anche il ruolo degli enti gestori: la prevenzione si fa insieme, la vigilanza si fa insieme, per migliorare il servizio. L'obiettivo non è castigare, ma far migliorare.

Ancora, credo che vadano sostenute anche economicamente le nuove forme di accoglienza che si stanno aprendo: penso alle cosiddette *co-house*, ai villaggi solidali, cioè a realtà di accoglienza non sperdute ma collegate, magari attaccate a una casa famiglia, a un'altra realtà, a situazioni cioè dove siano possibili forme anche più alte di accoglienza. Occorrerebbe sviluppare

queste forme di villaggi solidali che stanno nascendo; noi come comunità ne abbiamo tre e vediamo che veramente possono permettere di accogliere anche dei nuclei familiari, di seguirli, di vedere come vanno, di monitorarli veramente.

Occorre poi - lo ha già detto Marco; mi sto avviando alla conclusione - un lavoro di rete, strutturato, anche a livello regionale. Occorre forse più un lavoro tra l'autorità giudiziaria, le Regioni, le comunità, i servizi affidi, per monitorare costantemente anche gli abbinamenti, i collocamenti; se c'è una cabina di regia che serve forse alcune situazioni non sfuggono più rispetto a quello che avviene in quella comunità o meno; insomma, occorrerebbe un tavolo di lavoro continuo.

Infine, pongo il tema dei diciottenni, di coloro cioè che raggiungono i 18 anni di età e sono in affido familiare o in case famiglia e in comunità. C'è un'associazione particolare - ma ce ne sono anche altre - che si sta occupando molto degli ultra-diciottenni; è un problema importante. Vanno sostenuti, aiutati, i ragazzi che al diciottesimo anno escono dalle comunità e che quindi non hanno risorse a loro disposizione.

Mi fermo qui, direi che ho sintetizzato abbastanza; se poi lo desiderate,

posso scrivervelo meglio.

PRESIDENTE. Sì, grazie, ci farebbe piacere se potesse fornirci una sintesi scritta, in modo da poterla poi distribuire a tutti i commissari e ai consulenti.

Non essendoci richieste di interventi da parte dei commissari, in attesa delle vostre relazioni vi ringrazio per gli egregi interventi e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 9,25.