

SENATO DELLA REPUBBLICA
VII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUI PROBLEMI CONCERNENTI L'ADOZIONE,
L'AFFIDAMENTO FAMILIARE E L'ASSISTENZA MINORILE**

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

14^a SEDUTA

MARTEDÌ 13 FEBBRAIO 1979

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	pag. 179, 186, 192 e <i>passim</i>	BATTISTACCI	pag. 179, 183, 184 e <i>passim</i>
BAUSI (DC)	184, 191, 201	BEGNIS	186, 189, 190 e <i>passim</i>
GOZZINI (Sin. ind.)	198, 201	BRUSA	188, 189, 191 e <i>passim</i>
LA VALLE (Sin. ind.)	185, 202, 203	CALTABIANO	195, 202, 204 e <i>passim</i>
PETRELLA (PCI)	212	D'ATTI	209, 215, 217 e <i>passim</i>
TEDESCO TATO' Giglia (PCI)	182, 183, 185 e <i>passim</i>	MEUCCI	192, 199, 201 e <i>passim</i>
		MILLO	205, 213, 215 e <i>passim</i>

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente del tribunale per i minorenni di Perugia Giorgio Battistacci; l'assessore alla assistenza e sicurezza sociale della Provincia di Milano Tranquillo Begnis ed il dottor Erminio Brusa dello stesso assessorato; il presidente del tribunale per i minorenni di Firenze Gian Paolo Meucci ed il giudice tutelare della pretura di Firenze Paolo Caltabiano; il giudice Maurizio Millo del tribunale per i minorenni di Bologna ed il giudice Lucto D'Atti in rappresentanza delle preture di Bologna.

La seduta ha inizio alle ore 11,30.

BUSSETTI. *f. f., segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'adozione, l'affidamento familiare e l'assistenza minorile: audizione di giudici dei tribunali per i minori e delle preture di Bologna, Firenze e Perugia, nonché di amministratori della provincia di Milano.

Riprendiamo l'indagine, sospesa il 6 febbraio, con l'audizione del presidente del tribunale per i minorenni di Perugia Giorgio Battistacci, che ringraziamo per avere accolto il nostro invito.

Prego il presidente Battistacci di esporre la sua opinione e — se crede — quella dei suoi colleghi del tribunale di Perugia sia in relazione ai quesiti posti dalla Commissione, sia in relazione ai disegni di legge di cui ci occupiamo, per cercare di dare al nostro lavoro un risultato il meno negativo possibile, se non il più positivo possibile.

BATTISTACCI. Sono stati posti vari problemi a vari livelli. Nel primo quesito ci si chiede di riferire in merito all'applicazione della legge sull'adozione speciale e in generale su tutti i problemi dell'assistenza. Io farò riferimento soprattutto all'esperienza umbra, ma evidentemente allargherò la mia

chiacchierata anche alla conoscenza che ho di altre situazioni italiane.

Come osservazione generale debbo dire che indubbiamente la legge sull'adozione speciale ha, a mio avviso, funzionato abbastanza bene nel complesso, anche se con alcuni limiti. Per quanto riguarda la nostra Regione, la legge sull'adozione speciale ha funzionato bene perchè abbiamo avuto la collaborazione degli enti locali e in modo particolare delle amministrazioni provinciali. Se inizialmente avessimo dovuto operare con i servizi sociali della giustizia veramente non avremmo fatto assolutamente niente, in quanto il numero degli assistenti sociali era insufficiente e non era in grado di svolgere questo tipo di lavoro.

Nel 1967 ci siamo rivolti alle amministrazioni provinciali, le quali ci hanno dato tutta la loro collaborazione, che è consistita sia nell'individuare e nel seguire i casi di abbandono, ossia dei mancati riconoscimenti, dei minori ricoverati in istituto, sia nel contribuire a selezionare le coppie adottive. Abbiamo cercato di operare questa selezione con la maggiore serietà possibile, nel senso che per ogni coppia adottiva abbiamo richiesto — e fatto effettuare dal servizio sociale delle amministrazioni provinciali — un'indagine più approfondita da uno psicologo. In Umbria, infatti, esistono dei centri di igiene mentale (uno o più) in ogni comprensorio, ai quali ci appoggiamo per questo lavoro, cercando di privilegiare soprattutto le coppie per le quali risulta una maggiore disponibilità, una maggiore capacità affettiva e che hanno più chiaro il discorso dell'adozione.

In questi anni abbiamo affidato circa 300-400 minori, tra grandi e piccoli. Certamente oggi la situazione è tale per cui direi che da noi va esaurendosi completamente l'adozione, non solo per il calo delle nascite, ma anche per il maggior numero di riconoscimenti da parte delle madri nubili, che vengono assistite in modo abbastanza efficiente. Inoltre è da considerare che abbiamo rastrellato tutto quello che c'era negli istituti.

Da noi è andato abbastanza bene anche il controllo sugli istituti, operato prima dalle amministrazioni provinciali e poi dalla Re-

gione, dopo la legge del 1972 che delegava questi compiti alle Regioni, ed anche attraverso il lavoro del Tribunale per i minorenni. Ritengo quindi di poter essere abbastanza tranquillo per tutte le segnalazioni che sono pervenute al tribunale per i minorenni e credo di poter dire che non ci sia sfuggito nessuno dei minori adottabili.

C'è da aggiungere che in questi anni, d'accordo con il tribunale per i minorenni e soprattutto con le amministrazioni provinciali prima e la Regione dopo, si è cercato di creare anche delle alternative agli istituti, per cui si è avuto un enorme calo sia di istituti sia di minori istituzionalizzati, che dal 1972 ad oggi sono passati da circa 4 mila a poco più di mille, di cui la metà assistiti da enti fuori Regione. Voglio chiarire ancora che per questo migliaio di minori ancora in istituto non si può parlare di stato d'abbandono, perchè da noi esiste l'Ente di assistenza per gli orfani dei medici, esistono gli istituti dell'ENPAS, esiste un istituto per orfani di maestri, per cui il grosso è costituito da questi minori istituzionalizzati, che forse non è bene lasciare istituzionalizzati, ma sui quali non si può assolutamente agire con la legge sull'adozione speciale.

Ha ancora aiutato per realizzare una politica assistenziale di alternativa all'istituto (quindi usciamo un po' dal settore dell'adozione) la legge regionale n. 12, del 1973, che indicava come linea assistenziale non la linea dell'istituto ma la linea alternativa, e quindi il sostegno della famiglia di origine, o altre soluzioni, tipo le famiglie affidatarie. È stata predisposta anche una politica dell'affidamento. La Regione, d'accordo col tribunale per minorenni, ha emanato un atto amministrativo con cui si stabilivano un po' i criteri dell'idoneità degli istituti, non considerando più sufficiente l'assistenza sanitaria e la garanzia del rispetto di certe norme igieniche, ma prevedendo anche un certo tipo di indirizzo educativo e quindi istituti il più possibile aperti e che mantenessero un certo tipo di contatto con le famiglie, con l'ambiente e così via. In questo modo si è operato sia a livello dell'adozione sia a livello dell'assistenza.

Ora, se tutto quello che ho fin qui detto può apparire positivo, rimangono però indubbiamente delle grosse carenze. Quali sono queste carenze?

Anzitutto quelle che si incontrano nell'attuazione della legge sull'adozione speciale, che io indico sommariamente. Il limite di età a otto anni: va indubbiamente rivisto, perchè sono capitati casi di fratelli minori adottabili, di cui uno era al di sotto degli otto anni e l'altro di poco superiore, per i quali era difficile l'inserimento attraverso l'adozione speciale in quanto uno rientrava nelle norme previste per questo tipo di adozione e l'altro no; sono capitati casi di minori singoli per i quali, pur essendoci lo stato di abbandono, non si poteva operare con la legge sull'adozione speciale perchè il bambino aveva più di otto anni. Può destare meraviglia questo fatto, ma a noi sono capitati dei casi di minori che ci sono stati segnalati dopo che questi avevano compiuto gli otto anni, perchè sono venuti in Umbria dopo aver superato questa età. Alcuni istituti, soprattutto di Roma, ci mandavano i bambini al di sopra degli otto anni e per questi era impossibile operare con la legge sull'adozione speciale. Abbiamo utilizzato, con l'uso di una certa interpretazione giurisprudenziale, la norma sull'adozione ordinaria contenuta nel nuovo diritto di famiglia, secondo la quale si può fare a meno del consenso del genitore quando il genitore viene dichiarato decaduto dalla patria potestà o è irreperibile. Quindi, utilizzando questa norma, abbiamo fatto delle adozioni ordinarie di minori al di sopra degli otto anni, che erano in una situazione di abbandono. Comunque — come dicevo — il primo problema da risolvere è quello di elevare l'età del minore adottabile secondo la legge sull'adozione speciale, portandola a 18 anni. Questo non significa che sia possibile adottare sempre bambini grandi, un po' perchè non è che si trovi un gran numero di coppie disponibili ad adottarli e un po' perchè a quell'età bisogna anche rispettare la volontà del minore, il quale può rifiutarsi di essere adottato o di essere adottato da quella determinata coppia. Comunque — ripeto — questo sblocco dell'età per l'adozione speciale è molto importante. Ritengo che la legge sul-

l'adozione speciale vada riformata anzitutto semplificando la procedura, soprattutto degli avvisi ai genitori e ai parenti, quella complessa procedura dei giornali, che poi non serve a niente e non garantisce molto i genitori. Bisognerebbe anche chiarire il discorso del giudizio di opposizione, indicando chiaramente le norme procedurali applicabili, perchè anche se dobbiamo garantire i diritti del minore non possiamo non garantire i diritti dei genitori. Vi sono genitori sprovveduti che non hanno la possibilità di procurarsi un avvocato, per cui alcune volte (noi abbiamo cercato di non farlo mai) si potrebbe arrivare ad una dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione, facendo un atto di effettiva ingiustizia, proprio perchè il genitore non è assistito da un avvocato. Loro conoscono certamente qual è stata in proposito l'interpretazione della Cassazione, la quale ha ritenuto che la procedura assuma la forma contenziosa, per cui occorre la presenza dell'avvocato. Noi abbiamo aggirato un po' questa linea interpretativa della Cassazione, in quanto abbiamo ritenuto che il momento iniziale del giudizio di opposizione non sia il momento della presentazione del ricorso, ma il momento in cui il presidente del tribunale fissa l'udienza di discussione. In questo modo abbiamo consentito che i genitori presentassero il ricorso anche senza la presenza dell'avvocato; poi abbiamo nominato noi un difensore di ufficio nel decreto, avvalendoci di una certa norma della legge minorile. Si tratta, comunque, di un *escamotage* che non tutti i tribunali seguono. Andrebbe quindi chiarito se si tratta di una procedura di camera di consiglio o di una procedura di carattere contenzioso, o comunque andrebbero riconosciuti dei termini maggiori ai genitori per munirsi di un avvocato, se dobbiamo mantenerci sulla linea della procedura contenziosa.

Sempre in ordine al giudizio di opposizione, bisogna riconoscere che mentre i tribunali per i minorenni hanno riesaminato queste opposizioni con la necessaria sensibilità e quindi alcune volte le hanno accolte e altre volte le hanno respinte, quando l'opposizione respinta è passata in grado di appello, le Corti d'appello hanno dimostrato di essere ancora molto legate al mito del diritto del san-

gue, per cui quasi tutte le opposizioni andate in appello sono state accolte dalla Corte d'appello. Ora, è possibile che noi abbiamo sbagliato, però appare strano che quasi tutte le opposizioni siano state accolte, escludendo quindi solo quei rarissimi casi in cui la Corte d'appello si è trovata di fatto di fronte a situazioni nelle quali il bambino era già stato affidato transitoriamente ad una coppia e non se l'è sentita di farlo tornare indietro ai genitori. Quindi — come dicevo — in quasi tutti i casi c'è stato questo accoglimento dell'opposizione, e con conseguenze gravissime. Ho cercato, infatti, di seguire questi casi e posso dire che, nell'80-90 per cento degli stessi, questi bambini sono ritornati davanti al Tribunale per minorenni, o perchè erano stati violati i doveri della patria potestà o per disadattamento, perchè cioè i bambini avevano commesso dei reati tali da dover essere destinati a case di rieducazione o addirittura alla galera!

Ora, non voglio accusare certamente le Corti d'appello, però forse i magistrati di Corte d'appello hanno minore sensibilità per questi problemi, non solo per una minore specializzazione ma forse anche perchè sono rimasti ancora legati ai vecchi moduli del diritto del sangue. Questo quindi è un altro aspetto che andrebbe rivisto secondo l'una o l'altra delle indicazioni contenute nei due progetti di legge presentati.

Per quanto riguarda le segnalazioni di stati di abbandono, non mi posso lamentare di come le cose sono andate in Umbria. Gli istituti, infatti, si sono attenuti all'osservanza della legge, hanno mandato regolarmente le indicazioni, anche perchè sia i servizi sociali che il tribunale hanno esercitato opera di sorveglianza. Però anche quest'aspetto andrebbe forse più chiarito, e non so se sia necessario prevedere anche delle sanzioni penali.

Un altro aspetto importante riguarda l'adozione speciale per quanto attiene alle prescrizioni da dare ai genitori per porre rimedio allo stato di abbandono del bambino. Molti di questi genitori non sono in condizione di adempiere alle prestazioni. Si potrebbero quindi dare prescrizioni anche ai servizi o agli enti, per aiutare i genitori a superare questa fase.

Sempre in tema di adottabilità andrebbe chiarito, come mi pare sia chiarito nei due progetti di legge, il concetto di forza maggiore, che va inteso di durata transitoria e non definitiva. Noi seguiamo questo tipo di interpretazione perchè possono incontrarsi dei casi di genitori ergastolani o detenuti in maniera definitiva negli ospedali psichiatrici. Mi rendo conto del carattere penoso di questa situazione, però ci sono dei casi in cui i genitori non saranno mai in grado di rispondere ai bisogni dei minori, per cui la forza maggiore non può che avere un carattere transitorio.

Un'ultima cosa: in Umbria non si sono avuti casi di vendita di bambini. Lo posso affermare con sicurezza, perchè nessuno è venuto al tribunale per i minorenni a far legittimare situazioni di bambini affidati. Però è abbastanza noto che tutto questo avviene, e su questo piano bisognerebbe intervenire con una sanzione penale. Bisognerebbe anche, secondo me, riesaminare la norma del nuovo diritto di famiglia, secondo la quale un uomo può riconoscere per suo un bambino nato da una donna che non intende essere nominata. Tale norma infatti apre la strada a dei riconoscimenti fasulli, facendo entrare dei bambini in famiglie che magari erano state ritenute inidonee all'adozione dal tribunale dei minorenni. È un problema che non tocca la legge sull'adozione speciale ma sarebbe necessario riesaminare quest'aspetto del diritto di famiglia.

Avrei dei dubbi sul mantenimento dell'istituto dell'affiliazione mentre, forse, si potrebbe prevedere in casi eccezionali un'adozione ordinaria oppure prevedere l'adozione speciale.

Sarebbe inoltre opportuno riesaminare la situazione dello stato civile del minore. Bisognerebbe stabilire di fare *ex novo* l'atto di nascita del minore perchè, attraverso lo stato civile, in alcuni casi, soprattutto nei piccoli paesi, si riesce a sapere dove il bambino è andato a finire. Questo accade soprattutto quando avvengono i trasferimenti di residenza.

Un altro problema che andrebbe affrontato è quello dell'adozione internazionale, che oggi sta diventando sempre più frequente. A

causa della mancanza di bambini in Italia, molte coppie si rivolgono all'estero. Però anche in questi casi bisognerebbe essere in grado di valutare l'idoneità della coppia e poter evitare che avvengano sradicamenti ingiusti dalle zone di origine. Noi siamo abbastanza a contatto con il CIAI e siamo giunti ad un accordo nel senso che il CIAI non fa venire in Italia il bambino se il tribunale per i minorenni non manda una comunicazione di idoneità della coppia. Questa è la prima garanzia. In questo modo almeno il bambino non viene dato alla prima coppia che capita.

Oggi, almeno da noi, l'adozione va esaurendosi perchè non abbiamo più di una decina di bambini l'anno da dare, mentre le domande di adozione si mantengono sempre sulle settanta-ottanta l'anno. Per cui alcuni tribunali, come il nostro, hanno trovato certi accorgimenti per ridurre le domande. Noi accettiamo solo le domande di coppie che non hanno più di trentacinque anni di età. Le altre le prendiamo ma non le iscriviamo nel registro generale, per non aumentare il carico ai fini statistici. Teniamo quindi conto solo delle coppie più giovani. So che qualche tribunale non accetta più le domande, dato il gran numero di quelle in giacenza.

Per quanto riguarda il discorso dell'assistenza, se le indicazioni legislative della Regione sono state positive, non direi che da parte degli enti locali ci si muova in ossequio a queste indicazioni della Regione, che pure trova grosse difficoltà di attuare il decreto presidenziale n. 616. Sorgono difficoltà di carattere particolare cioè la mancanza di mezzi e di personale.

Al di là di questo, gli amministratori locali — ad eccezione dei funzionari delle provincie, che hanno una lunga esperienza in questo campo — non hanno ancora capito come impostare in termini diversi l'assistenza in genere e l'assistenza dei minori in particolare; molte iniziative quindi non riescono a mettersi in moto.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Per quanto riguarda le competenze amministrative del tribunale dei minori e le conseguenze determinate dal decreto n. 616, vorrei sapere dal presidente Battistacci quali dovrebbero

essere i modi più efficaci di intervento dei comuni. Mi riferisco particolarmente alle situazioni di disadattamento e alla devianza minorile.

BATTISTACCI. Già prima dell'attuazione del decreto n. 616 e in previsione di esso, da parte mia c'era stata una continua presa di contatti con la Regione e con alcuni comuni più importanti. Questi incontri sono continuati successivamente, perchè esiste una collaborazione piena. Però bisognerebbe che in ogni consorzio si facesse una politica giovanile. Un grosso problema, ad esempio, per i giovani è quello di trovare dei punti di aggregazione, di incontro. Per cui non avendo questo, molto spesso si riuniscono in *clubs* privati che diventano centri di diffusione di droga. In questo senso il comune di Terni ha impostato un programma che prevede dei centri sociali in ogni circoscrizione. Questo sarebbe un modo per far ritrovare i ragazzi, per vedersi, per parlarsi, per divertirsi e per svolgere attività sportiva. Mi sembra che questi punti di incontro dovrebbero essere gestiti dai ragazzi, perchè i ragazzi hanno diffidenza di noi adulti.

Per quanto riguarda le possibilità di intervento del tribunale dei minorenni, si potrebbe pervenire all'istituto dell'affidamento familiare in caso di crisi non dei giovani ma della famiglia o dell'ambiente. Quando il ragazzo ha dato manifestazioni di disadattamento il discorso diventa più complicato. In questo caso si può insistere sul gruppo — appartamento, sulla comunità — alloggio, sulla comunità agricola. Oggi, soprattutto per i ragazzi drogati c'è la riscoperta di questo tipo di attività artigianale o agricola. Queste potrebbero essere fonti alternative non necessariamente organizzate dal consorzio del comune: potrebbero invece essere organizzate da gruppi privati che si inseriscono nel discorso del servizio pubblico.

Alcuni insistono sul fatto che anche i ragazzi disadattati non dovrebbero essere tolti dal loro ambiente naturale: io sono su questa linea, ma con alcune limitazioni. Ci possono essere, infatti, dei casi in cui è necessario allontanare i ragazzi dal loro ambiente naturale in quanto sono strumentalizzati da

gli adulti. Nel caso particolare, ad esempio, in cui essi vengano utilizzati per compiere furti e distribuire droga, bisognerebbe spistarli.

Il settore del disadattamento è difficilissimo da trattare non solo in Italia, ma in tutto il mondo perchè non si sa spesso cosa fare: investe, cioè, la problematica dei giovani, la crisi della famiglia e della scuola.

Un settore di disadattamento per i bambini è la scuola, se essa continuerà a muoversi in termini di emarginazione come fa attualmente. Non voglio dire che sia necessario promuovere tutti, ma vedo spesso ragazzini bocciati in prima elementare e questo è l'inizio di una carriera per il bambino, per cui presto non ce la farà più a frequentare la scuola ed andrà ad ingrossare le file dei disadattati. Bisognerebbe, pertanto, fare maggiori sforzi per aiutare il minore, che ha dei problemi, a non essere cacciato dalla scuola.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Il presidente Battistacci è dalla parte dei ragazzi. I presidenti dei tribunali per i minori lo sono spesso più dei servizi sociali per l'esperienza che hanno potuto acquisire.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare, vorrei sapere se questa forma di intervento è valida anche per i ragazzi non piccolissimi.

BATTISTACCI. Come linea di tendenza, non sono favorevole all'intervento del tribunale per i minorenni. Quando la soluzione dell'affidamento è accettata dalla famiglia di origine ed i servizi sono d'accordo, un intervento autoritario, esterno, potrebbe creare altri problemi. È opportuno, però, che qualsiasi affidamento, anche disposto dai servizi, sia sempre segnalato al tribunale per minorenni.

L'affidamento familiare è un'alternativa che, secondo me, non va mitizzata perchè, prima di tutto, non è sempre facile trovare famiglie disposte all'affidamento, in particolare per minori grandicelli. Inoltre, è necessario che il servizio faccia chiarezza sulla natura dell'affidamento, perchè qualche famiglia ricorre ad esso sperando di poter poi adottare il bambino. Con tale istituto, invece,

2^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

il bambino viene affidato per un certo periodo di tempo e lo sforzo, naturalmente, dovrebbe essere quello di recuperare la famiglia di origine (sempre che sia recuperabile), altrimenti è inutile farlo.

A volte, l'affidamento può portare alla definitiva rottura del rapporto con la famiglia di origine e trasformarsi così in adozione ordinaria o speciale. È comunque necessario che la famiglia affidataria abbia ben chiaro fin dall'inizio che l'adozione è da escludere (ovvero, potrebbe anche verificarsi, ma non è detto). Sottolineo tutto ciò perchè non sempre i servizi sociali sono chiari sull'argomento e neppure la famiglia affidataria ha idee precise, per cui possono verificarsi delle sfasature.

Debbo dire anche, per l'esperienza diretta che ho, che bisogna stare molto attenti per quel che riguarda l'affidamento dei bambini piccolissimi, soprattutto se questo ha una durata notevole, perchè essi cominciano a riconoscere i genitori nella famiglia affidataria, con il rischio di subire un enorme trauma al momento di tornare, come dovrebbero, alla famiglia di origine. Quindi, per il bambino piccolissimo bisognerebbe agire subito con l'adozione speciale o cercare di evitare l'affidamento familiare, a meno che non duri un brevissimo periodo. Il bambino grande, invece, conosce già la famiglia di origine e non c'è il pericolo che identifichi nella famiglia affidataria i suoi veri genitori; pertanto, la durata può essere maggiore, sempre mantenendo i rapporti con la famiglia di origine.

L'affidamento familiare è indubbiamente una soluzione positiva, che però — ripeto — non va mitizzata.

B A U S I . Tra le cose di grande interesse di cui si è parlato, vi è l'adozione internazionale, un fenomeno che sta assumendo larghe dimensioni. Al riguardo, vorrei sapere dal presidente Battistacci se, a suo giudizio, vi sono adozioni internazionali che passano anche al di fuori del CIAI (Centro italiano adozioni internazionali) e se in questo caso vi è possibilità di intervento da parte del tribunale per minorenni agli effetti dell'inquadramento della situazione di fatto che si determina. Il CIAI ha anche una presenza di ca-

rattere regionale e in settori diversi. Lo chiedo in relazione al disegno di legge residuo dal più complesso provvedimento di iniziativa popolare del Movimento per la vita. Qual è la sua opinione, per la competenza e l'esperienza che ha acquisito, sul sistema dell'adozione prenatale?

B A T T I S T A C C I . Non conosco bene la questione delle adozioni internazionali, perchè in Umbria non si sono verificate. Mi hanno parlato di bambini indiani che, al di fuori del controllo del CIAI, sarebbero giunti, o dovrebbero giungere in Italia, tramite suor Teresa di Calcutta. Ho avuto questa notizia da coniugi affidatari che qualche giorno fa mi hanno fatto vedere una documentazione, tra cui una lettera in inglese proveniente dall'India, e mi hanno parlato dei rapporti che hanno con certe suore — dietro c'è suor Teresa di Calcutta — che si occupano di bambini abbandonati indiani che sarebbero stati portati in Italia. Queste notizie un po' vaghe sono però confortate da documenti che io ho letto. La coppia in questione ha chiesto al tribunale un'attestazione sulla sua idoneità, da inviare a queste suore o all'organizzazione di assistenza in India. Poichè vi era già un'indagine dei servizi sociali comprovante l'idoneità, abbiamo mandato la documentazione richiesta.

Non mi risulta, poi, che il CIAI abbia articolazioni regionali, perchè la coppia umbra mi ha accennato di essersi rivolta a Milano. In Umbria quindi non esiste tale presenza; in altre regioni, non so. Con il CIAI vi è questo tipo di accordo: la coppia adottiva fa domanda al tribunale per minorenni del luogo di residenza e prende contatto con il Centro; quest'ultimo non si muove fino a che non riceve dal tribunale l'attestazione che la coppia è idonea (noi inviamo una relazione dell'assistente sociale corredata di tutti i pareri necessari). Nei casi in cui essa non lo è, ne informiamo il CIAI. Una volta che il Centro è in possesso di questi dati, il bambino viene di fatto affidato.

Si tratta, in definitiva, di una forma anomala di adozione, abbastanza garantita, nel senso che guardiamo all'idoneità della coppia richiedente. Non so cosa avviene, poi, al mo-

mento della partenza dei bambini e neanche come si potrebbe regolarizzare. Certamente, a livello del Ministero degli esteri ci dovrebbe essere un maggior controllo sull'arrivo di questi minori.

Per quanto concerne il problema dell'adozione prenatale, confesso che ho qualche perplessità, anche se si può ipotizzare questo tipo di prenotazione e, in linea di principio, non vedo niente che l'ostacoli. Tenendo presente, però, la psicologia della donna che si trova in tale situazione, direi che è difficilissimo poter predeterminare la sua decisione definitiva. Io vedo, in pratica che quando nasce un bambino di cui si prevede la disponibilità (dato che siamo una piccola regione, ci viene segnalato subito dall'ostetrica, dal medico e dai servizi sociali), la madre, fino all'ultimo, rimane molto incerta. Pertanto, stabilire molto prima della nascita che vi rinunci è difficile, perchè nella decisione dell'interessata, oltre a ripensamenti, giocano fattori ambientali e familiari, oltre al senso di vergogna e di colpa che è comprensibile nella psicologia di donne quasi sempre molto giovani. Direi quindi che si può ipotizzare questo tipo di adozione preventiva, ma la mia esperienza mi porta a vedere le difficoltà di applicazione.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Mi interessa avere ulteriori chiarimenti relativamente alla dichiarazione di stato di abbandono. Il presidente Battistacci si è riferito al fatto che la forza maggiore doveva essere non permanente: vorre conoscere altre ragioni. Vorrei sapere se ci sono stati — e come sono stati risolti — casi di ragazze-madri inferiori ai sedici anni e quindi nell'impossibilità di riconoscere il figlio.

B A T T I S T A C C I . Dopo la riforma del diritto di famiglia, abbiamo emanato una circolare agli ufficiali di stato civile in cui, tra l'altro, scrivevamo che ci segnalassero tutti i casi in cui solo l'uomo riconosceva il minore, oppure nessuno, e questo per evitare, nei limiti dell'evitabile, gli aggiramenti dell'adozione di cui parlavo prima. Per tutti questi casi abbiamo aperto un fascicolo di adottabilità, nel caso di non riconoscimento

da parte della madre perchè minore di 16 anni. Poi, dalle indagini, ci risultava che la ragazza restava in famiglia e che i nonni del bambino erano abbastanza validi, per cui si archiviava la pratica di adottabilità sostituendola con un provvedimento di affidamento ai nonni, per creare dei responsabili. Abbiamo risolto così il problema.

Per quanto riguarda il discorso della forza maggiore relativamente allo stato di abbandono, non avrei altro da aggiungere, oltre a dire che mi rendo perfettamente conto della drammaticità del problema, in particolare per la donna malata di mente. Indubbiamente, quando la donna è dichiarata definitivamente « matta » — per così dire — e lo stato di abbandono è irreversibile, la scelta è drammatica, tant'è vero che a volte i centri di igiene mentale ci fanno osservare che, portando via per sempre il bambino alla madre, togliamo a questa anche un'ultima speranza di guarire, un'ultima ragione di vita. Abbiamo quindi sempre operato in rapporto continuo con i centri di igiene mentale, facilitati in questo dal fatto che la nostra è una regione piccola.

Abbiamo cercato di agire con una certa delicatezza, in quanto ci sono casi — ad esempio — di malattie di mente irreversibili o di genitori ergastolani in cui è difficile pensare che lo stato di abbandono sia in qualche misura avviabile da parte della famiglia, per cui non ci sarebbe altra scelta che l'istituzionalizzazione perpetua del bambino oppure l'affidamento familiare perpetuo, che diverrebbe poi un'adozione. Quindi, abbiamo sempre interpretato la forza maggiore come fatto transitorio, con molta delicatezza e senza esasperare.

L A V A L L E . Per quanto riguarda le adozioni italiane voi effettuate due tipi di accertamento, di cui uno riguarda l'idoneità della coppia ed un altro l'adottabilità, ossia il rapporto con la famiglia di origine, mentre nel caso delle adozioni internazionali riuscite ad operare soltanto il primo tipo di accertamento, e questo è molto grave perchè i bambini debbono essere garantiti. Lei pensa che sia ipotizzabile una legislazione italiana sull'adozione internazionale che possa garantire,

2^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

magari affidando questo tipo di compito ai consolati italiani, il momento dell'origine, ossia certi criteri riguardanti il modo in cui questi bambini vengono praticamente tolti alle famiglie? Sempre su questo punto, m'interessa anche sapere se esistono convenzioni internazionali fra Stati.

Infine, per quanto attiene all'« adozione prenatale » ed al giudizio espresso sulle difficoltà che si incontrano in questo campo, vorrei sapere che cosa aggiungerebbe una eventuale ipotesi legislativa (alle norme già esistenti) ammettendo, ad esempio, la procedura della « prenotazione ».

BATTISTACCI. Confesso che la prima questione non l'ho studiata, per cui non saprei esprimere un parere, anche perchè da noi è emerso da poco tempo questo problema dell'adozione internazionale. Comunque, in linea generale mi sembra che per quanto riguarda l'adozione occorrerebbe una normativa di carattere internazionale. Ho invece avuto esperienze drammatiche per l'affidamento dei bambini, in quanto molte volte riesce difficilissimo, quando un giudice italiano o straniero dispone l'affidamento ad un coniuge, eseguire poi questo tipo di provvedimento. A me, ad esempio, è capitato un caso in cui la madre era tedesca ed il padre italiano e ritenemmo opportuno, per alcuni particolari motivi, affidare il bambino alla madre, però stabilendo al tempo stesso che il bambino avrebbe dovuto trascorrere alcuni giorni o periodi dell'anno in Italia, ma non si è riusciti a mettere in atto questo provvedimento. Inoltre, a Perugia abbiamo molti studenti del Terzo mondo, soprattutto arabi, i quali si sposano ed hanno figli con ragazze italiane ed una volta che il bambino è partito per quei Paesi non si riesce più a reperirlo. Quindi, su questo piano bisognerebbe forse trovare una qualche forma di accordo internazionale, perchè si tratta di casi piuttosto difficili.

Sempre rimanendo nell'ambito dell'adozione internazionale vorrei dire che quell'accertamento sull'idoneità della coppia, che è l'unico che possiamo effettuare, avviene tramite un'organizzazione seria come il CIAI. Con altre organizzazioni potrebbe avvenire che la

coppia si presenti al tribunale per i minorenni per avere l'adozione solo molto tempo dopo che il bambino è già arrivato in Italia. Ora, una volta che il bambino è inserito nel nucleo familiare è difficile toglierlo: quindi a quel punto noi ci troviamo con le mani legate, anche se in effetti la coppia non è idonea. Quindi, quella parte di accertamento che riusciamo ad effettuare con il CIAI potremmo non riuscire ad effettuarla con altre organizzazioni.

Per quanto riguarda poi il problema della « prenotazione » ritengo non sia necessario aggiungere altre norme a quelle già esistenti, perchè già con la legge per l'adozione speciale si potrebbe in sostanza fare quello che viene previsto con la nuova legge d'iniziativa popolare, in quanto in merito al ripensamento da parte della madre mi pare si possa già agire con le norme esistenti.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande non ci rimane che ringraziare sentitamente il dottor Battistacci per avere gentilmente accolto il nostro invito e per averci fornito elementi che indubbiamente saranno utili per il lavoro della Commissione, anche perchè sono frutto di esperienze vissute e particolarmente interessanti.

(La seduta, sospesa alle ore 11,30, riprende alle ore 16,30).

(Segue PRESIDENTE). Riprendendo i lavori della Commissione interrotti questa mattina, procediamo ora all'audizione del dottor Tranquillo Begnis, assessore all'assistenza e sicurezza sociale della provincia di Milano, e del dottor Erminio Brusa dello stesso assessorato. Do quindi in primo luogo la parola al dottor Begnis, il quale potrà riferire sul questionario che è stato inviato dalla nostra segreteria e, naturalmente, con tutte le osservazioni che riterrà opportuno fare in relazione ai disegni di legge che sono all'esame della Commissione.

BEGNIS. Desidero innanzi tutto informare la Commissione che l'amministrazione provinciale di Milano, preoccupata dell'importanza della questione, si è riunita con

il comune di Milano, con il tribunale dei minorenni di Milano ed anche con l'ANPA per affrontare e dibattere questa problematica al fine di tentare di portare un contributo non solo il più possibile unitario — anche se logicamente con sfumature diverse — ma anche consapevole, ragionato e meditato. Questo partendo anche dalla considerazione che probabilmente Milano è la città che nei secoli, oserei dire, ha vissuto una delle situazioni più particolari nell'ambito dei problemi dell'infanzia abbandonata. Basta pensare che — come scriveva Cesare Cantù intorno al 1850 — circa la metà dei bambini nati a Milano veniva portata a Santa Caterina alla ruota, il brefotrofo di allora; la cosa peraltro si svolgeva in modo abbastanza strano poichè il bambino, appena nato, veniva battezzato con la relativa festiciola di famiglia e poi veniva portato al brefotrofo, dove nella maggior parte dei casi moriva.

Insieme agli alti enti già citati che operano nella zona di Milano, abbiamo quindi predisposto una memoria, che consegnò alla Commissione, nella quale sono contenute alcune considerazioni di carattere generale e si affrontano alcuni problemi che forse meritano, a nostro avviso, di essere meglio puntualizzati nei provvedimenti di cui trattasi.

Tale memoria è ispirata al concetto fondamentale che ogni bambino deve comunque avere una famiglia, sia essa quella alla quale appartiene per nascita, sia essa acquisita o per adozione o, al limite, per affido, se esistono dei periodi intermedi; la famiglia però non deve essere così determinata dall'opportunità della stessa (nella scelta del bambino) ma deve essere l'attività sociale che determina la scelta della famiglia adatta al bambino.

Esistono peraltro, per quanto concerne la provincia di Milano, alcune problematiche che ci interessano in modo particolare e che non figurano in detta memoria: tra queste la principale, direi, è quella dell'adozione degli handicappati. Noi abbiamo infatti dei bambini adottabili — e ne abbiamo anche parecchi, purtroppo! — che finiscono per non essere adottati, se non in casi particolari, perchè soffrono di determinati *handicaps*. Abbiamo peraltro la prova che, se c'è un particolare interessamento ed impegno da parte dell'en-

te pubblico, tali adozioni si rendono invece possibili. Cito un caso per tutti: un ingegnere di Bergamo ha adottato una bambina focomelica, senza braccia, della tutela della quale era investita la provincia di Milano, purchè la provincia di Milano stessa assumesse l'impegno di fornire, attraverso l'Istituto Rizzoli, le apparecchiature artificiali e le bombolette di gas necessarie per farle funzionare, ed inoltre di accompagnare in macchina la bambina (che ormai ha compiuto 16 anni) a Bologna allo stesso Istituto Rizzoli ogni volta che avesse avuto bisogno di un intervento in rapporto all'evoluzione delle problematiche attorno alle sue braccia artificiali, accollandosi le spese relative. Cosa quest'ultima indubbiamente di un certo rilievo.

In altri termini, quando vi è la volontà dell'ente pubblico di intervenire in una forma di supporto che probabilmente è più psicologica che di sostanza (la famiglia di cui ho fatto l'esempio, infatti, sarebbe anche in grado di sopportare questi oneri) si determina uno stimolo che finisce per avviare ad adozione anche minori che, altrimenti, finirebbero per riempire gradatamente i vari istituti pubblici o privati, dando luogo a una situazione di emarginazione che, trattandosi di soggetti che soffrono di *handicaps*, è particolarmente immorale, oltre che poco umano.

In questo senso, alcune esperienze seguite dagli istituti psico-medico-pedagogici della provincia di Milano (dal Corberi a quelli di Asso di Tairano di Carnobbio e così via), in cui l'attività del personale, e del direttore in primo luogo, per tentare di raggiungere possibilità di adozione anche di soggetti handicappati è particolarmente rilevante, meritano di essere sottolineate.

Quello che è importante infatti non è tanto dire: « Esiste il soggetto x che è handicappato », quanto ricercare la famiglia adatta, determinare la possibilità di convivenza periodica del soggetto nella famiglia, che in quel momento è ipoteticamente quella che potrebbe adottarlo, e quindi avviare tutto un discorso che porta ogni anno alla conclusione di qualche soluzione positiva in questo senso.

Ora, a me pare che nei disegni di legge all'esame della Commissione questo aspetto

non sia considerato. Sarebbe quindi consigliabile che il Parlamento, al limite delegando le Regioni ad intervenire con una normativa particolare, in qualche modo indicasse l'opportunità che l'ente locale intervenga con dei congrui supporti per favorire l'adozione anche del soggetto handicappato, ove si voglia veramente raggiungere l'obiettivo di dare ad ogni essere umano una famiglia, che potrà essere — come ho già detto all'inizio — o quella originaria o quella adottiva, nel caso in cui non vi sia quella originaria che provveda.

Un altro particolare aspetto che mi pare valga la pena di essere considerato è quello dell'opportunità di ridurre i tempi intercorrenti tra la sottrazione del minore alla patria potestà (dei genitori, del solo padre o della sola madre) e la pronuncia di adozione. Oggi infatti l'intervento giudiziario per giungere alla declaratoria di adottabilità prevede quattro momenti essenziali: il provvedimento del tribunale dei minorenni; l'eventuale opposizione della famiglia; il giudizio del tribunale dei minorenni; il giudizio della corte di appello e della corte di cassazione. Ora, pare a noi che almeno uno di questi momenti possa essere facilmente eliminato: in particolare il provvedimento del tribunale dei minorenni potrebbe essere adottato già con la presenza, attraverso il gratuito patrocinio, del legale dei parenti o dei genitori del soggetto, o comunque si potrebbe rendere immediatamente possibile la partecipazione contestativa dell'eventuale provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Sarebbe opportuno infine che l'affidamento familiare fosse fatto durare il meno possibile. Dirò in proposito che la provincia di Milano ha — se non ricordo male — circa 5.000 soggetti in affidamento a circa 3.000 nuclei familiari (ogni nucleo può avere infatti anche 2-3 soggetti); abbiamo quindi potuto registrare che se l'affidamento dura troppo a lungo insorgono una serie di difficoltà o perchè il nucleo familiare che ha in affidamento il soggetto finisce con lo stabilire con il soggetto stesso una particolare situazione affettiva che è poi difficile rompere nel caso che debba essere dato in adozione ad un nucleo familiare diverso, o perchè qualche volta lo stesso nucleo

familiare che ha il soggetto in affidamento finisce per non essere all'altezza della situazione determinando condizioni suscettibili di guasti notevoli. Questo lo abbiamo rilevato in particolare con soggetti che erano stati dati in affidamento dall'ex ONMI e successivamente ricevuti dall'amministrazione provinciale di Milano; si tratta di soggetti che stanno ormai per raggiungere la maggiore età (le pratiche infatti risalgono a 8-10 anni fa), non pochi dei quali presentano situazioni caratteriali non molto facili da gestire.

Detto questo, non avrei altro da aggiungere a questa mia esposizione un po' estemporanea. Resto peraltro a disposizione dell'onorevole Commissione per rispondere a tutte le domande che la stessa riterrà opportuno rivolgermi.

B R U S A. Per quanto mi riguarda, mi limiterò a fornire alcuni dati relativi ai minori ricoverati in istituti pubblici e privati nella provincia di Milano. I minori che si trovano attualmente negli istituti propri della provincia di Milano e negli istituti privati sono in totale 750, dopo l'ampia opera di deistituzionalizzazione attuata nell'ambito provinciale.

Per quel che riguarda il problema delle ragazze madri, viste anche le precedenti consultazioni, posso dire, sempre sulla base del dato quantitativo, che per la provincia di Milano anche questa problematica è in netta diminuzione.

La provincia di Milano ha sempre avuto una Casa per le gestanti e una Casa per le ragazze madri con i bambini. Attualmente queste due istituzioni sono ridotte ai minimi termini e, mentre per le gestanti il numero dei ricoveri è arrivato a 5-6, per le ragazze madri, in media, si è giunti ad una diecina. A differenza del passato, quando il numero dei ricoveri era molto più elevato (perchè le ragazze provenivano da tutte le vallate, da Sondrio, dalla Valtellina, eccetera, e giungevano a Milano nell'anonimato) oggi i ricoveri si sono numericamente ridotti anche per la politica dell'amministrazione, che è nel senso di offrire un forte aiuto, al di fuori dell'istituzione, sia quando la ragazza è ancora gestante,

2ª COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

sia quando ha il bambino, evitando così il ricovero prima e dopo il parto.

Ho voluto fornire queste notizie come dati quantitativi.

B E G N I S. Desidero fare soltanto una precisazione, se si vuole campanilistica, nel senso che la Casa per le gestanti in effetti è un albergo — si chiama albergo materno — dove esistono tutte camere singole con bagno e locali di soggiorno e dove fra l'altro si viene serviti a tavola.

Un po' meno moderna, forse, ma altrettanto funzionale è la casa per le ragazze madri, dove le ragazze, dopo il parto, vengono inserite con il bambino. Anche qui vi sono camere singole con il lettino per il neonato e vi è tutta l'assistenza necessaria per i bambini (puericultrici e così via) perchè le ragazze madri possano andare a lavorare e reinserirsi nella società. Oggi, questi casi si sono notevolmente ridotti, per la diversa coscienza di sviluppo culturale delle popolazioni (Milano era, praticamente, il centro nel quale giungevano ragazze madri non solo dalla Lombardia ma anche da altre regioni) e per l'intervento sostitutivo di questo tipo di alloggio, di natura, direi, pressochè alberghiera, che hanno finito per consentire a molte ragazze, superati certi stati d'animo o certe difficoltà psicologiche, di starsene a casa in attesa della nascita del bambino.

B R U S A. Da qualche tempo, in collaborazione con il tribunale per i minorenni, i minori non riconosciuti vengono dati direttamente in adozione, e una volta usciti dagli ospedali non vengono più ricoverati presso l'IPAI per una settimana o venti giorni, ma entrano nella famiglia preadottiva direttamente dall'ospedale; soltanto in casi particolari, quando il bambino è handicappato o ha determinati problemi, viene ricoverato in istituto in attesa di trovare una soluzione.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A. È stato fornito un dato sulla drastica riduzione della istituzionalizzazione, che mi sembra molto interessante. Vorrei sapere in che tempi si è perseguito tale risultato e quali sono

state le alternative più valide per ridurre la istituzionalizzazione dei ragazzi.

Sull'ultima questione sollevata dal dottor Brusa, mi interesserebbe sapere quali sono le procedure e qual è il tipo di collaborazione tra amministrazione provinciale e tribunale per i minorenni per garantire che il minore, abbandonato all'atto della nascita, possa essere dato immediatamente in affidamento.

B R U S A. In ordine alla prima domanda posso indicare un dato, e cioè che nel 1975 i minori ricoverati presso l'IPAI di Milano erano in media circa 150, attualmente sono passati a 70-75. La strada che si è imboccata è quella dell'affidamento praticato ad opera del servizio sociale, che è abbastanza efficiente sente molto questa tematica e, per ora, segue le situazioni per zone. La politica dell'affidamento è stata attuata offrendo anche un consistente aiuto economico sia alla famiglia d'origine, quando vi è possibilità di recupero, sia alle famiglie affidatarie.

Per ciò che concerne l'altra domanda, posso rispondere, senatrice Tedesco, che in alcune riunioni svoltesi qualche anno fa con il presidente del tribunale per i minorenni di allora, abbiamo trovato il sistema di fare uscire i minori direttamente dall'ospedale senza ricoverarli in istituto, il che, in un certo senso, è contro la legge.

Bisongerebbe cercare di sistemare anche questa situazione, perchè in tutti gli atti di nascita del minore non riconosciuto, viene sempre scritto che è consegnato al direttore dell'Istituto provinciale dell'infanzia in presenza di due testimoni e ciò, praticamente, è un falso, perchè non accade quasi mai, in quanto il bambino esce direttamente per accordi intervenuti fra tribunale per i minorenni ed ente locale. Pertanto, vi è una precisa violazione della legge, tanto è vero che si è verificato, ad esempio, un caso nel quale il tribunale per i minorenni, non sapendo dove era andato a finire un minore (morto in ospedale dopo pochi giorni dalla nascita) sosteneva che era stato consegnato al direttore del brefotrofio e voleva sapere dove era andato a finire. Si è dovuti, quin-

di, risalire al fatto che il minore era in ospedale e che nei primi giorni, dopo la nascita, era morto.

Tale situazione fa sorgere problemi anche per l'ufficiale di stato civile di Milano perchè deve certificare, e certifica sempre, nell'atto integrale di nascita, che il minore viene consegnato al direttore dell'Istituto provinciale per l'infanzia che ne rilascia ricevuta, il che si verifica raramente, tranne nel caso del minore che ha problemi di carattere sanitario, con qualche *handicap* particolare, e per il quale non si trova la possibilità di darlo subito in adozione. Sarebbe, pertanto, necessario elaborare una norma per sanare tale anomalia.

B E G N I S . Desidero indicare tutta una problematica che si veniva già delineando fin dallo scorso anno, prima dell'applicazione dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Praticamente era in corso, per iniziativa dell'amministrazione provinciale, il trasferimento delle competenze ai comuni, anche per la erogazione di sussidi. Da due anni, in effetti, l'amministrazione provinciale di Milano fa gestire le pratiche concernenti gli interventi economici e gli stessi sussidi, dai comuni, ai quali naturalmente invia i fondi necessari. Ciò ha dato luogo ad un tipo di gestione a livello locale di tutti questi servizi senza più concentrarli a livello dell'IPAI e, quindi, ha determinato la possibilità che gli affidi familiari avvenissero il più possibile nelle zone del comune dove il bambino bisognoso d'intervento è nato, tranne il caso di bambini nati da genitori ignoti che, molte volte, come ha detto il dottor Brusa, passano direttamente dall'ospedale alla preadozione.

Desidero, inoltre, aggiungere che l'IPAI ha oggi circa 70-75 ricoveri, ma una quarantina di questi, vale a dire più della metà, non sono più soggetti all'intervento dell'amministrazione provinciale, poichè sono quelli che dal 1^o gennaio 1978 sono stati affidati ai comuni in applicazione, appunto, dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Per i piccolissimi, specialmente da zero ad un anno, non esistendo di fatto nell'ambito della provincia di Milano strutture di altro tipo, i comuni e, in particolare quello di Milano, fanno riferimento come momento di ricovero in questo periodo di età, all'IPAI.

Va precisato, tuttavia, che sono in corso trattative con le organizzazioni sindacali per smobilitare la stessa IPAI, al fine di lasciare, in sostanza, solo un reparto di pronto intervento per i bambini che vengono portati dalla questura, e per realizzare, viceversa, un certo gruppo di comunità-alloggio o di focolai — dipende da come si vogliono chiamare — in aggiunta all'asilo nido permanente gestito dall'amministrazione provinciale, che può ospitare una quarantina di soggetti. Si tratta di un istituto veramente funzionale, che viene visitato non solo da amministratori pubblici italiani ma anche da stranieri, organizzato in modo da costituire nel suo complesso cinque nuclei famiglia, direi come struttura edilizia prima che come organizzazione interna.

Si deve, pertanto, (mantenendo in piedi l'IPAI soprattutto per quei soggetti che, consegnati dalla questura, possono determinare momenti difficili con i familiari ai quali è stato sottratto il bambino), arrivare a creare — stiamo studiando la questione, ripeto, soprattutto con l'accordo dei sindacati perchè si tratta di trasferire personale nell'ambito della città — alcuni nuclei-famiglia per potervi inserire i minori per i quali non sono particolarmente difficili i rapporti con la famiglia originaria.

Mi sembra che questi siano gli aspetti di un certo rilievo.

Pensiamo di realizzare, nel quadro delle varie attività progettate per l'anno internazionale del bambino, oltre ad iniziative di altro tipo anche quella dello scioglimento di fatto dell'IPAI, istituto che, pur essendo ridotto ai minimi termini, sarebbe opportuno eliminare completamente.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Vorrei avere qualche maggiore informazione relativamente alla considerazione, che mi sembra molto importante, circa la negatività dell'affidamento prolungato. Come si può ovviare a questo inconveniente?

B E G N I S . Se si ritiene che il soggetto sia adottabile, occorre sveltire al massimo le procedure di dichiarazione di adottabilità, che qualche volta si prolungano per molti anni, onde evitare che il soggetto permanga in un ambito familiare che prima gli era sconosciuto ma al quale lentamente si affeziona, creando un conflitto tra la famiglia originaria e quella affidataria.

B A U S I . Nell'ambito della provincia di Milano l'organizzazione dei consultori, in seguito alla legge n. 405, ha avuto una certa espansione nei vari comuni?

B E G N I S . La realizzazione dei consultori ha avuto in parte e sta avendo un incremento di notevole rilievo. Come provincia di Milano, d'accordo con la regione, ci siamo fatti carico di tutti i corsi per il personale dei consultori. Nel 1977 e nel 1978 ci siamo rivolti alle diverse attività professionali: quelle degli assistenti sociali, degli psicologi e dei pediatri. Quest'anno invece abbiamo iniziato corsi con l'*équipe* che lavora all'interno dei consultori, affinché ci siano momenti comuni di preparazione nella gestione di questa attività particolare. Dovrei comunque dire che, giudicando le situazioni che conosco rispetto ad altre parti del territorio nazionale, tutto sommato nell'ambito della provincia di Milano la realizzazione dei consultori procede abbastanza bene, anche se non benissimo. Esistono forse maggiori difficoltà nella città di Milano, dove su venti consultori inizialmente progettati se ne sono realizzati otto o nove: alcuni hanno avuto ritardi soprattutto per il problema degli spazi edilizi necessari per la loro realizzazione.

B A U S I . Mi sembra di avere sentito dal dottor Brusa che i casi di ricovero sono 750, complessivamente negli istituti pubblici e privati. Potrebbe individuare, anche se grossolanamente, le motivazioni sociali di questi ricoveri? Per essendo ridotti, hanno tuttavia una certa rilevanza.

B R U S A . Una notevole parte riguarda minori handicappati con problemi di carattere familiare: sono ragazzi abbastanza

adulti che hanno unito all'*handicap* il rifiuto da parte della famiglia.

C'è poi una serie di ricoveri dovuta a provvedimenti di decadenza dalla patria potestà e di affidamento provvisorio all'ente locale.

Abbiamo, inoltre, una quota abbastanza limitata di ricoveri provvisori. L'IPAI ha in media cinque o sei ricoveri di otto o dieci giorni, dovuti a madri che vanno ad abortire.

Ci sono anche ricoveri ereditati dalla gestione ex ONMI: per la maggior parte si tratta di vecchi provvedimenti del tribunale. I ragazzi hanno ormai dieci, undici, quindici anni e non c'è più la possibilità di un discorso di adozione o di affidamento. Come diceva giustamente l'assessore, avendo ereditato tutta l'attività di ricovero e assistenziale dell'ONMI, la nostra esperienza ci ha portato a verificare la validità degli affidamenti a lunga durata. Mi è capitato, come operatore degli istituti, di vedere arrivare bambini, dati in affidamento quando avevano tre o quattro anni nel 1969 o 1970, perchè la famiglia affidataria li rifiuta nel momento in cui si presenta il più piccolo problema e li riporta all'ente affidatario. Si tratta di situazioni particolari, alle quali è difficile porre rimedio. Queste esperienze ci hanno portato ad evidenziare la difficoltà della problematica dell'affidamento. Avendo esaminato il problema con circa quaranta assistenti sociali, siamo arrivati a questa riflessione: se l'affido a lunga durata non ha basi molto solide, verificate in precedenza, avviene che la famiglia affidataria non accetta più il ragazzo, arrivato ormai alla soglia dell'adolescenza, e lo riporta nell'istituto. Si tratta di un danno terribile perchè non si riesce più, a quell'età, ad ottenere l'accettazione di un'altra famiglia: ci sono addirittura ragazzi di dodici, quattordici anni che non vogliono più sentire parlare di famiglie e preferiscono l'istituto. Questo vuol dire avere attuato l'affidamento senza un solido fondamento e, pertanto, è da noi giudicato negativamente. Sarebbe opportuna una definizione giuridica, per evitare di arrivare a queste drammatiche situazioni. Tutti i direttori dei nostri istituti — l'assessore lo sa — evidenziano l'esistenza di una serie di situazioni di questo tipo che stanno realmente « esplodendo ».

Anche in questo documento, che abbiamo preparato con il tribunale ed altre organizzazioni, si sostiene la necessità per l'affidamento di periodi molto limitati e di un controllo da parte dell'autorità giudiziaria, perchè ci è stato fatto presente che dieci anni fa gli affidi non sono stati segnalati al tribunale e che ora è difficile porre rimedio ad una situazione che diventata « esplosiva ».

P R E S I D E N T E . Se non ci sono altre domande, non ci rimane che ringraziare l'assessore Begnis e il suo collaboratore per aver accettato il nostro invito, assicurando che le loro osservazioni saranno tenute nel debito conto dalla Commissione.

Do ora il benvenuto al dottor Gian Paolo Meucci, presidente del tribunale per i minorenni di Firenze, ed al dottor Paolo Caltabiano, giudice tutelare della pretura di Firenze.

Naturalmente, oltre alle risposte ai quesiti che hanno ricevuto, possono suggerire tutto quello che credono, perchè noi dobbiamo cercare di approvare una legge con il migliore sostegno di informazioni possibile.

M E U C C I . È chiaro che i temi da affrontare sono di una vastità estrema. Devo dire che esiste il problema fondamentale — che spiega la situazione dei consultori familiari e che è il nodo della situazione attuale italiana, la quale non permette un certo discorso di integrazione delle forze sociali — della totale anarchia in ordine alla struttura della nuova assistenza, ipotizzata in particolare dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Assistiamo, cioè, ad una totale polverizzazione di strutture, servizi e iniziative: manca una struttura unitaria non volontaristica o sognata, come ho letto in certe relazioni, ma che corrisponda ad una reale intelaiatura giuridica.

Ritengo in particolare che, fino a quando non sarà sciolto il nodo della provincia, la situazione locale non riuscirà a far emergere una spinta realmente unitaria come centro di imputazione di servizi, di iniziative, di coagulazione delle forze sociali e politiche. Nelle regioni, come è avvenuto in Toscana dove si è tentato di costituire i con-

sorti socio-sanitari risolvendo il problema della provincia che ha delegato le sue funzioni, la maggior parte dei consorzi sono sulla carta. Alcuni cominciano faticosamente a decollare ma con un triste avvenire: a giugno saranno distrutti perchè dovrà essere compiuto il nuovo tentativo di accorpamento generalizzato in ordine alla riforma del servizio sanitario nazionale.

Questa situazione di totale mancanza di un'intelaiatura giuridica, che permetta l'identificazione delle responsabilità e dei ruoli, è la causa di fondo che consente di parlare sempre male dei vari aspetti relativi ai bisogni dei minori: non abbiamo infatti un soggetto al quale ci si possa in particolar modo rivolgere.

In Toscana il consorzio socio-sanitario ha certi poteri, il presidente ha finalmente una veste giuridica ed avrebbe potuto riportare la situazione all'unitarietà iniziale, se non fosse stato difficile unificare il servizio.

Il problema della provincia è pesantemente presente; attualmente, ad esempio, noi assistiamo ad una nuova settorializzazione dell'assistenza, in quanto la provincia si è riappropriata in maniera esclusiva dell'assistenza degli illegittimi. Noi avevamo da tempo cercato di ovviare a questa situazione, proprio per non dar luogo alla nota stigmatizzazione, ma l'istituto della provincia, che non riesce a trovare un volto, impedisce, come ho già detto, una spinta costruttiva.

Il consultorio familiare è nato in tale situazione di ambiguità. In alcuni posti, come inizialmente anche in Toscana, le province tentarono di istituire i consultori; in altri casi ci fu un tentativo da parte dei comuni, ma sempre con diversità di iniziative e senza un centro preciso di responsabilizzazione in ordine alla gestione del consultorio.

Io sono convinto della validità del consultorio, inteso come momento « coagulante » di attenzione ai bisogni del minore e della famiglia, inseriti in una società unitaria, e quindi come servizio che non soddisfa totalmente e direttamente tutti i bisogni, ma che rappresenta invece il momento di attenzione ai bisogni stessi del minore e della famiglia, anche a quei bisogni che emergono

clamorosamente. Ci sono bisogni che urlano ed altri invece che devono essere sollecitati, ed è già una grossa crescita avvertire la necessità di una presa di coscienza in tale senso.

La legislazione sui consultori è come una strada romana, si è venuta conformando per stratificazioni successive. È iniziata come momento di educazione anticoncezionale, si è interessata di altre problematiche familiari ed infine ha affrontato il problema dell'aborto. Inoltre queste strutture — nate lentamente e male — hanno assunto, nel tempo, un carattere particolare, ed è estremamente difficile addivenire ad una definizione unitaria delle loro funzioni, come era nell'intento del legislatore. Nati come « distributori di pillola », i consultori hanno tentato di affrontare le problematiche familiari, ma il problema dell'aborto li ha trovati completamente impreparati. Inoltre, dopo la legge n. 194 del 1978, il consultorio è diventato la pietra dello scandalo nella profonda, drammatica divisione della società italiana in ordine al problema dell'aborto. Sono comunque convinto dell'utilità del consultorio, anche come momento di attenzione ai bisogni dei minori e della famiglia, anche se mi rendo conto delle difficoltà che l'attuale situazione sociale comporta.

A mio avviso, la legge n. 194 del 1978 non riesce ad esprimere quelle che dovevano essere le finalità (relativamente ai problemi affrontati dalla legge n. 616 sull'assistenza ai minori e alle famiglie) perchè le mancano due supporti: una sua vera struttura e il riferimento ad una precisa struttura esterna.

Per quanto riguarda d'adozione speciale, devo dire che su questo problema la nostra società ha raggiunto una maturità maggiore che su altri. La legge attuale in questa materia — pur con i suoi difetti di macchinosità e relativi alla questione del limite di età — penso che sia una buona legge, quando viene applicata. Naturalmente, si può fare una legge migliore, e devo dire che sono favorevole ai disegni di legge presentati e ispirati, sostanzialmente, dalla stessa volontà e dallo stesso bisogno di moralizzazione e di educazione della famiglia (anche se quel-

lo De Carolis mi sembra più agile nella formulazione). Bisogna sempre cercare di fare leggi semplici, con articoli brevi; sappiamo che le leggi devono essere recepite da magistrati che, spesso, non sono portatori della stessa cultura del legislatore perchè, come tutti sappiamo, in Italia esistono oggi almeno due o tre culture diverse! Sono favorevole all'abolizione dell'istituto dell'adozione ordinaria — limitata a pochi casi — e dell'istituto dell'affiliazione che, a mio parere, non ha più ragione di esistere. Su questo argomento parlavo poco fa con il collega di Bologna, che è invece un sostenitore dell'istituto dell'affiliazione; gli ho chiesto di citarmi almeno un caso in cui sia utile l'affiliazione, ma devo dire che non ha saputo rispondermi, confermando la mia convinzione.

Il disegno di legge n. 1116-*bis* introduce un'importante novità rispetto alla legge attuale, ipotizzando un meccanismo adottivo prima della nascita del bambino. Ho già avuto modo di esprimermi in modo negativo su questa proposta, alla quale sono assolutamente contrario e che a mio avviso è molto grave; una proposta del genere può venire soltanto da chi non ha mai avvicinato una donna in attesa di un bambino. Inoltre, mi sembra una proposta completamente inutile: dai dati statistici del tribunale dei minorenni di Firenze risulta che quasi tutte le adozioni avvengono subito dopo la nascita. Il bambino viene infatti consegnato entro dieci giorni dalla nascita alla coppia adottiva, che provvede direttamente ad inoltrare la denuncia all'ufficio di stato civile, dove il bambino viene segnato con il cognome della coppia adottiva, pur essendo effettivamente ancora figlio di ignoti.

Nell'atto di nascita figura che il tribunale dei minorenni ha disposto l'affidamento provvisorio del bambino alla coppia, e ne dà atto all'ufficiale di stato civile. So che questa prassi può sembrare fuori dalla legge, ma vi assicuro che non è così: essa è resa possibile dalla collaborazione tra servizi sociali e tribunale dei minorenni. La legge n. 431 del 1967 sull'adozione speciale dice che, nel momento in cui si accerta una situazione di abbandono del bambino, tale situa-

2^a COMMISSIONE14^o RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

zione deve essere subito segnalata al tribunale per i minorenni che detta provvedimenti immediati urgenti nell'interesse del bambino. C'è quindi un affidamento provvisorio di fatto che non è ancora affidamento preadottivo. Quando un operatore sociale segnala al tribunale per i minorenni una madre che ha partorito ma ha dichiarato di non voler riconoscere il bambino, ed anzi non lo vuole neanche vedere (e chi non conosce queste drammatiche situazioni non può capire che questo è un atto di profondo rispetto e di delicatezza), il tribunale emana il decreto di affidamento provvisorio, disponendo che la coppia adottiva provveda alla tutela e alla protezione del bambino. In seguito, verrà emanato il decreto di affidamento preadottivo e, dopo un anno, il decreto di adozione. Con questo sistema, mai nessuna madre si è lamentata o ci ha accusato di aver disposto l'affidamento preadottivo e l'adozione contro la sua volontà.

Tutti i nostri operatori (e voglio ricordare una straordinaria suora di un asilo per l'infanzia allora dell'ONMI) sono estremamente corretti e dimostrano grande rispetto per la situazione della madre. E notate che noi sappiamo quando sta per partorire una donna che non vuole accettare il bambino, ma il nostro unico intervento nei confronti di questa donna è di offrirle aiuto assistenziale.

Non ci sarà mai nessuna donna che dirà di volere abbandonare il bambino durante la gestazione, come prevede il disegno di legge, dopo il quarto o il quinto mese: non lo dirà mai, nè glielo si può chiedere. Si deve assistere questa povera donna, esserle accanto, finchè, con serenità, deciderà di abbandonare il bambino. Ogni vincolo giuridico sarebbe gravemente dannoso per la donna, perchè significherebbe farle vivere la gravidanza in una situazione di rifiuto del bambino, ma sarebbe dannoso anche per il nascituro, perchè voi sapete quali conseguenze drammatiche può avere una situazione di radicale rifiuto e di angoscia della madre durante la gestazione. In questo modo si viola l'umanità e la riservatezza di quella creatura, la sua fatale ambivalenza nel momento della gestazione, e non so con quale vantaggio. Non so-

lo, ma contemporaneamente si crea la figura di genitori adottivi *ante litteram*. Immaginate questa specie di « curatori al ventre » di un essere misterioso, che non conoscono!

Mi sembra, insomma, una proposta macchinosa che non serve a nulla, nemmeno a scoraggiare gli aborti: non serve certo a tale scopo di blocco del bambino, anzi, la pressione che si opera sulla madre potrebbe farle decidere di abortire, perchè magari viene spinta dalla disperazione, che è la peggiore consigliera. È una proposta, insomma, che non conduce a nessun risultato.

Poichè siamo in materia vorrei anche ricordare che nel disegno di legge n. 1116-*bis* c'è la norma relativa ai centri di accoglienza della vita, che mi trova anch'essa assolutamente contrario. Si prevedono, fra le altre cose, degli strani organi, di nomina del Presidente del tribunale per i minorenni che, su domanda degli interessati, debbono sentire un medico scelto con una discrezionalità eccessivamente ampia. Comunque, a parte questo aspetto, la costituzione dell'organo, si tratta in qualche maniera di un'organizzazione paragiudiziaria, in quanto nelle strutture giuridiche è importante quel che si scrive, ma anche il vissuto della gente ed è certo che oragni che nascono su nomina del Presidente del tribunale per i minorenni sono paragiudiziari, sono — per così dire — i servi del re ed esprimono pertanto un vissuto giudiziario.

Ma cosa dovrebbero fare questi centri di accoglienza della vita? Dovrebbero attirare, attraverso apposita propaganda, coloro che intendono abortire e svolgere un'attività di aiuto, peraltro essendo in quest'opera di soccorso avvantaggiati dal fatto che dispongono di soldi e lei mi insegna, signor Presidente, che in Italia questa è una cosa importante. Difatti ho sempre immaginato che se dovesse sorgere questi enti si assisterebbe ad un moltiplicarsi di volontà abortive, da parte di persone che versano in condizioni economiche disagiate e che, pertanto, passerebbero per questi centri a prendersi il loro sussidio, venendo, poi, di conseguenza, ad essere statisticamente comprese fra le persone che hanno voluto abortire: questo vale specialmente per le famiglie del sud, che credo trovereb-

bero in questa sovvenzione una nuova forma di assistenza.

Quindi questo ente costituisce un'inutile duplicazione; senza legami nè con gli enti locali nè con la scuola, appare soltanto come un organo strano, puramente erogatore di sussidi, un organo giudiziale da cui occorre tenersi lontani perchè vorrei sapere chi, avendo davvero volontà abortiva, si presenterebbe a questa struttura paragiudiziale cercando in qualche maniera un aiuto. Si tratta di un comitato di persone che mi chiedo quale senso potrebbe avere per una reale politica antiabortista, mentre acquisterebbe un valore ben diverso in relazione al problema dell'intervento a favore delle famiglie divise, anche in ordine alla possibilità di far emergere dalla clandestinità il fenomeno e di essere strumento di educazione alla contraccezione. Vorrei anche rilevare, fra l'altro, che la norma secondo la quale dev'essere il solo medico a rilasciare l'attestazione di competenza dei consultori in merito all'interruzione della gravidanza è un errore della legge, in quanto a fare questo dev'essere responsabilizzato il consultorio nel suo insieme. Secondo me, comunque, il problema veramente drammatico è quello della droga, e di trovare un minimo di struttura in cui inserire ed incoraggiare la presenza del volontariato.

Mi sembra ci sia poi un altro punto di discussione, riguardante l'affidamento familiare. L'affiliazione, secondo me, è ormai un relitto storico da abolire, mentre l'affidamento familiare si discute se debba essere giurisdizionalizzato o meno, e a questo proposito ho una grossa esperienza. Difatti, il tribunale di Firenze è stato abbastanza sensibile a questa problematica, per cui tutti i nostri affidamenti sono giurisdizionalizzati e devo dire che i risultati finora sono stati abbastanza buoni. Nel contempo, però, nutro alcune perplessità in ordine alla giurisdizionalizzazione, specialmente a causa dell'attuale strutturazione del tribunale per i minorenni ed in quanto occorre, fra l'altro, un controllo di queste situazioni, perchè si possono determinare valutazioni non adeguate degli interessi dei minori. Esiste infatti una commissione di studio per la riforma della legge sui minorenni in relazione alle nuove acquisizioni in

materia, ed in quella sede stiamo cercando una strada per far emergere, come in altri ordinamenti statali, la possibilità di una forma di tutela a livello amministrativo, lasciando l'intervento del magistrato laddove insorgano conflittualità.

Peraltro, l'istituto della tutela e del tutore così com'è oggi è un retaggio storico, fatto soltanto per i ragazzi che hanno beni economici, e non è vissuto nei termini di un impegno educativo, formativo, genitoriale da parte del tutore, per cui il problema della tutela dev'essere rivisto, e collegato alle attuali condizioni della società.

Quindi, non fisserei tassativamente il principio della giurisdizionalizzazione, che a mio parere è sempre estremamente pericolosa, ma cercherei di far riferimento ad una possibilità di controllo, fermo restando che tutti gli affidamenti dovrebbero essere comunicati al giudice dei minori, che li dovrebbe controllare: occorrerebbe fare in modo che gli affidamenti non si ponessero sullo stesso piano del fenomeno adottivo.

CALTAIANO. Consegno alla Commissione una mia relazione scritta sui problemi dell'assistenza minorile a Firenze, così come li ho vissuti io nella mia veste di giudice tutelare, esprimendo considerazioni e conclusioni che ho tratto dalla mia esperienza. Inoltre, consegno un volume in cui è raccolto un lavoro svolto alcuni anni fa a Firenze da un gruppo di operatori sociali, i quali cercarono di trovare un criterio operativo comune relativamente alla sistemazione dei minori negli istituti, riuscendo ad ottenere in quest'opera la collaborazione dei responsabili a livello politico e dei rappresentanti degli enti locali e nazionali.

Questo lavoro di gruppo ci consentì di rilevare determinati bisogni dei minori ricoverati in istituto, di eliminare certe situazioni di istituzionalizzazione, con il reinserimento del minore in un ambiente familiare, e di migliorare, o meglio di promuovere iniziative per migliorare la situazione di istituzioni che ritenevamo gravemente carenti.

Di fronte ad una interpretazione pur lata dei progetti di sviluppo, questo tipo di lavoro ci permise addirittura di controllare anche

gli asili nido: questo perchè secondo il vecchio diritto di famiglia il giudice tutelare era destinatario di un potere-dovere di provvedere con urgenza in situazioni che richiedevano temporanei ed eccezionali provvedimenti nell'interesse del minore. Questo potere, che oggi è stato dato al tribunale per minorenni, permise allora di incidere su una realtà istituzionale seguendo questo criterio: nei casi in cui il minore non si trovava bene nell'ambiente in cui lo avevano sistemato gli stessi genitori o altre persone, il minore poteva essere trasferito altrove, con provvedimento addirittura coattivo da parte del giudice. Fummo costretti ad adottare questo tipo di provvedimento in alcuni casi, ma si trattava comunque di casi eccezionali, perchè si cercò sempre di fare un'opera di convincimento e di persuasione sia da parte dei responsabili degli istituti sia per quanto riguardava la comunità in genere, perchè non si avessero quelle resistenze iniziali che gli istituti opponevano sul concetto di abbandono. Gli istituti ritenevano, infatti, che non c'era abbandono quando il minore era ricoverato presso la stessa istituzione. Noi cominciammo così a far capire che l'abbandono c'era, nella misura in cui i genitori non si interessavano del minore. Questo tipo di lavoro ebbe termine con il decentramento, perchè il gruppo di operatori sociali fu visto come un organo a livello centralizzato, e da quel momento a Firenze non si fece più nulla. Io mi recai presso i vari centri sociali, che erano stati istituiti a Firenze nelle varie zone in cui era stato diviso il territorio del comune, per tentare di riprendere un discorso a livello di territorio, ma poichè confluirono una serie di competenze direi proprio una polverizzazione di competenze tra vari enti, con la istituzione dei centri sociali, e via di seguito, si verificò quasi una realtà istituzionale che, per lo meno per il passato, aveva dato determinati risultati positivi.

In Toscana esiste una legge regionale che demanda ai comuni il controllo degli istituti, al fine di riconoscerne la idoneità a funzionare. Questa normativa non fa che ripetere una normativa a carattere nazionale che prima demandava all'ONMI questo stesso compito, compito che a Firenze fu possibile attuare in

collaborazione con l'ONMI durante questo lavoro degli operatori sociali.

Attualmente a Firenze la situazione si presenta in questo modo: ci sono dieci centri sociali, organizzati dalla Regione, con trenta assistenti sociali, numero insufficiente per coprire o per lo meno per rilevare i bisogni dei minori nelle varie zone. Gli assistenti sociali subiscono la crisi del loro ruolo, perchè non riescono più a svolgere il loro compito con una certa serenità, lo svolgono in maniera molto disarticolata e disorganica. D'altra parte ci sono i centri di igiene mentale, e consultori familiari, che a loro volta esaminano gli stessi casi, per cui si crea in determinate situazioni un doppio di indagini che naturalmente non consente un criterio uniforme.

Per quanto riguarda i consultori familiari in particolare, ho avuto modo di constatare, esercitando dei compiti nell'ambito dei poteri che la legge dà per quanto riguarda la interruzione della gravidanza della minorenne, che i consultori che esistono a Firenze hanno una struttura ambulatoriale, con personale insufficiente, che attualmente è costituito dal ginecologo, dal cosiddetto consulente familiare (che è un operatore sociale proveniente dai consultori di pianificazione familiare istituiti dalla provincia nel 1974) e da uno psicologo, quando c'è. Questo gruppo di tecnici si riunisce in determinate ore e in determinati giorni per provvedere a quelli che sono i bisogni più immediati della comunità.

Per quanto riguarda la minorenne, nella prima fase di applicazione della legge n. 194 si verificò questa situazione: i tecnici non erano informati su quelli che erano i loro doveri, uno dei quali è quello di valutare se esistono i seri motivi che sconsigliano di consultare i genitori in merito alla richiesta di interruzione della gravidanza. Inizialmente questo creò delle difficoltà anche al mio ufficio, perchè il giudice tutelare non si deve sostituire ai consultori, e la legge demanda ai consultori il compito di verificare se esistono i seri motivi. Nonostante la mancanza di programma di intervento da parte dell'Amministrazione comunale, — che, secondo me, era tenuta a dare almeno una informazione a questi tecnici all'inizio di questo tipo di la-

voro nuovo — io mi preoccupai di dare dei suggerimenti, delle informazioni, che sono stati valutati poi sul piano politico in maniera diversa, a seconda di come sono stati capiti. La traccia che io avevo fornito era questa: la valutazione e il sindacato sui seri motivi che sconsigliano di sentire i genitori e il tutore potevano essere rilevati attraverso strumenti vari, quale ad esempio l'ascoltare i parenti o gli amici indicati dalla ragazza, nel rispetto della tutela della riservatezza che la legge vuole per la minorenni. In questo modo si aveva una acquisizione di dati che consentiva al consultorio di valutare seriamente se escludere o meno i genitori, perchè poi questa esclusione comportava o meno, a sua volta, il coinvolgere il giudice tutelare in questa situazione. L'alternativa era, quindi: genitori o tutori, qualora possano essere interpellati ed esprimano parere favorevole alla richiesta; oppure il giudice tutelare il quale, preso atto della volontà della donna — come dice la legge —, preso atto dei motivi che la donna adduce e della relazione del consultorio, autorizza o meno la minorenni a decidere l'interruzione della gravidanza. Dopo questa prima fase di informazione e quindi di difficoltà iniziale, attualmente i consultori, sempre come struttura ambulatoriale, cominciano in qualche modo a funzionare. Quello che si verifica, però, è la mancanza di una qualificazione professionale soprattutto per quanto riguarda il consulente, o meglio la consulente, perchè in genere è una donna laureata in pedagogia o in lettere, appunto per quanto riguarda questo personale proveniente dalle province. Quindi vi è una mancanza di qualificazione professionale da parte dei tecnici del consultorio familiare e una limitazione a determinati compiti quali: l'assistenza nella fase della gravidanza, l'esame delle problematiche relative alla gravidanza medesima, l'interruzione, gli esami citologici che si fanno presso i consultori familiari. Per tutte le altre analisi speciali o per le gravidanze a rischio, le utenti vengono inviate agli ospedali generali.

In sintesi, tutta la problematica della coppia e della famiglia, compresa la problematica minorile, a livello dei consultori non

viene trattata. Infatti quando si presenta uno di questi problemi il consultorio avvia l'utente o ai centri sociali o ai centri di igiene mentale istituiti dalla provincia. Si verifica, pertanto, questa situazione disorganica in cui non c'è possibilità di organizzare, allo stato attuale, una rete di servizi a carattere unitario che consenta un intervento coordinato e programmato per rilevare ed anche per soddisfare i bisogni della famiglia e quindi dei minori in particolare.

Per quanto riguarda i problemi relativi all'affiliazione posso dire, statisticamente, che alla Pretura di Firenze i casi di affiliazione che sono stati esaminati e concessi sono: n. 26 nel 1970; n. 8 nel 1971; n. 11 nel 1972; n. 15 nel 1973; n. 15 nel 1974; n. 18 nel 1975; n. 1 nel 1976; n. 4 nel 1977; n. 3 nel 1978; nessun caso di affiliazione, fino ad oggi, nel 1979. Ci sono, però, alcuni casi che non sono coperti, allo stato attuale della legislazione, nè dell'adozione ordinaria nè da quella speciale, a meno che non si ricorra alla nomina di un tutore, cioè a dire i casi in cui il minore è legato da un rapporto affettivo con il coniuge della madre che non è il suo genitore, oppure con il convivente della madre. Io ho avuto questi casi di affiliazione, e quelli che mi sono capitati negli anni scorsi si riferiscono a fattispecie del genere.

Ora, o si mantiene l'affiliazione per questi casi oppure, se si ritiene che l'affiliazione dia uno *status* più attenuato rispetto a quello dell'adozione (in effetti lo è!), questi casi si concludono in quelli di adozione secondo il disegno di legge n. 748, o in quelli previsti dal disegno di legge n. 791, oppure nei casi previsti dal disegno di legge n. 968.

Nella mia relazione ho voluto fare queste osservazioni, perchè le ho rilevate in relazione a certi bisogni che non sono coperti dalla legislazione attuale.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare condivido l'opinione del presidente Meucci. In altri termini, l'affidamento familiare è un servizio, e tale deve essere considerato, di appoggio al nucleo familiare del minore che si trova in difficoltà, per cui l'intervento del giudice in tutto l'*iter* dell'affidamento familiare non mi sembra opportuno, anzi mi sembra del tutto negativo. Riterrei che

l'affidamento familiare intanto ha un significato, quale servizio di appoggio alla famiglia di origine, nella misura in cui lo si considera e lo si applica con un carattere di temporaneità. Se l'affidamento familiare è finalizzato all'adozione, secondo me ha finito il suo scopo e la sua finalità di esistere. Quindi la scelta degli affidatari da parte degli operatori sociali è molto delicata, perchè si possono verificare queste due situazioni: o l'espulsione del minore dalla famiglia degli affidatari, rischio peraltro evitabile in tutti i casi in cui il minore vive in un ambiente diverso da quello della sua famiglia, oppure la cattura del minore — la chiamo così — da parte degli affidatari i quali in tal caso, sia pure con la collaborazione degli operatori sociali, non espleterebbero il loro compito di sostegno e di aiuto alla famiglia d'origine. Quindi, l'istituto dell'affidamento familiare, a mio parere, ha un significato se lo si considera come servizio temporaneo d'appoggio alla famiglia d'origine che si trovi in situazioni di difficoltà e di crisi momentanea.

Per quanto riguarda, poi, i disegni di legge nn. 791 e 968, ritengo che un nodo da sciogliere sia quello della partecipazione o meno del giudice tutelare.

A mio avviso, è questo un problema importante, perchè nella legislazione più recente sono stati attribuiti al giudice tutelare determinati compiti, ad esempio in materia di trattamento sanitario obbligatorio per le alterazioni psichiche che non siano curabili immediatamente se non in condizioni di degenza ospedaliera. Credo che anche la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale non abbia fatto altro che confermare la legge n. 180 del 13 maggio 1978 sul trattamento sanitario obbligatorio. Il giudice tutelare ha quindi determinati compiti di controllo, di convalida del provvedimento del sindaco quale autorità sanitaria locale, ed ha avuto assegnati anche altri compiti per quanto riguarda l'interruzione della gravidanza da parte della minorenni. Allora — non ne faccio una questione corporativa perchè sono giudice tutelare, avanzo delle considerazioni che non sono soltanto le mie, ma anche di altri miei colleghi e utenti della giustizia — a mio pa-

re, se il giudice tutelare ha un significato ed è socialmente utile, esso andrebbe strutturato in maniera più efficiente.

Durante il convegno di Lucca, svoltosi nel 1975, sul diritto di famiglia, ci fu chi propose — dato che non era possibile istituire i tribunali per la famiglia perchè ciò avrebbe comportato un enorme problema di riforma dell'ordinamento giudiziario — che sarebbe stato per lo meno opportuno strutturare il servizio di giudice tutelare a livello di capoluogo di provincia, sia pure considerandolo come un organo periferico del tribunale per i minorenni o comunque con questo in qualche maniera collegato. Infatti non vi è dubbio che l'utente avverte questa situazione, dal punto di vista psicologico, ed ha l'approccio più immediato con il giudice tutelare, che è organo monocratico ed ha una competenza territoriale inferiore, come misura, a quella del tribunale per i minorenni. Ne consegue che attualmente è stata vanificata l'utilità dei provvedimenti d'urgenza, che sono stati restituiti o assegnati al tribunale per i minorenni, perchè praticamente non viene in evidenza l'urgenza.

Ho voluto fare alcune osservazioni sui disegni di legge ed esprimere modestamente il mio parere.

G O Z Z I N I . Desidero rivolgere al dottor Meucci una prima domanda di carattere generale. Lei, dottor Meucci, con la sua passione e la sua esperienza che tutti ben conoscono, e con la franchezza che le è propria, ci ha detto, se non ho capito male: a) di essere personalmente contrario all'aborto e, quindi, di sentirsi operatore impegnato alla riduzione del fenomeno, in accordo con lo spirito e la lettera della legge; b) che i consultori, strumenti della legge n. 194, principali se non esclusivi a questo fine, si trovano in una situazione estremamente grave, per la mancanza di una strutturazione giuridica che ne permetta il decollo, e ci ha fatto un quadro molto pessimistico della situazione che, per la verità, debbo osservare, sarebbe almeno in parte contraddetto da quanto ci è stato qui riferito da operatori di altre regioni; c) ha contestato in maniera radicale le proposte operative del disegno

2^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

di legge n. 1116-*bis* riguardanti il meccanismo adottivo prenatale e l'istituzione di centri di accoglienza per la vita come strumenti antiabortivi.

Fatto questo quadro, vorrei domandarle se, a suo parere, la legge n. 194 può essere uno strumento operativo contro l'aborto. Lei ha indicato un errore di questa legge, e cioè la medicalizzazione del fenomeno attraverso la certificazione fatta dal medico. Saprebbe indicarci altri errori?

Vi è, inoltre, un conflitto, denunciato anche poco fa dai rappresentanti della provincia di Milano che sono intervenuti precedentemente, sulla questione della procedura per affidare immediatamente dalla nascita il minore alla famiglia adottiva senza passare attraverso l'istituzionalizzazione. La difficoltà che è stata presentata poc'anzi dagli operatori della provincia di Milano, consiste nel fatto che attuando la stessa procedura a Milano, e cioè inviando direttamente dall'ospedale i bambini alla famiglia adottiva, si va al limite della legge. Il funzionario della provincia di Milano ci diceva infatti che in tutti gli atti di nascita di un minore di genitori ignoti si deve dichiarare che il bambino viene consegnato all'istituto, che rilascia ricevuta, e ci ha raccontato di un caso in cui, successivamente, questa ricevuta era stata richiesta: occorrerebbe quindi una soluzione del problema in sede legislativa. Vorrei conoscere più approfonditamente la sua opinione su tale punto.

Un'altra domanda, e mi scuso per la lunghezza, che desidero rivolgerle, verte su un argomento che lei non ha toccato, ma che ci interessa in modo particolare e che concerne il commercio dei bambini.

Cosa le risulta, sia sul piano internazionale, sia su quello interno, in relazione a tale problema?

M E U C C I. Inizio dalla domanda relativa alla procedura degli affidamenti, e vorrei sapere quale legge ha citato il rappresentante regionale per affermare che l'ufficiale di stato civile è obbligato a consegnare il bambino ad un istituto. Vi sono molti casi in cui l'ufficiale di stato civile consegna il figlio di ignoti ad altri soggetti, non è tassati-

vamente prescritto che egli debba dichiarare che il bambino viene affidato esclusivamente ad un istituto: nell'ipotesi di figlio d'ignoti ha soltanto l'obbligo di dichiarare a chi affida il bambino, e di fronte ad un decreto provvisorio del tribunale per i minorenni, che è intervenuto, non fa che ottemperare ad un ordine dell'autorità tutoria; per cui il suo dovere consiste nel non lasciare un figlio d'ignoti senza nessun « referente », se così posso dire, di protezione minorile, e in tal caso, questo è assicurato dall'intervento del giudice dei minori, che indica le persone che lo proteggeranno.

Vorrei sapere cosa fanno a Milano gli ufficiali di stato civile in due casi clamorosi. Quando prima non era possibile il riconoscimento dei figli adulterini, nel caso in cui vi era una coppia di fatto, a chi affidava il minore? Lo mandava in istituto?

L'altro problema, che tuttora esiste, riguarda la minorenni al di sotto dei sedici anni. Praticamente, in tale ipotesi, il bambino è figlio di ignoti perchè la ragazzina, come voi ben sapete, non può riconoscerlo. Tutti i figli delle ragazze al di sotto dei sedici anni, a Milano, li mandano in istituto? Delitto *contra legem*, io dico, e contro l'umanità.

In tali casi, noi, viceversa, affidiamo il bambino ai nonni o a persona che ci offra garanzia, in maniera che la madre possa tenere il bambino con sé.

Faccio queste osservazioni per dimostrarvi in quanti casi l'affidamento viene concesso a persone diverse. L'ufficiale effettua questo affidamento se dietro vi è un tribunale che funzioni, che tuteli la ragazza sedicenne o certe famiglie di fatto che meritano tale tutela. Perchè questo affidamento non dovrebbe verificarsi in una situazione di famiglia di fatto, ora che vi è il riconoscimento più facile? A volte come voi sapete vi sono situazioni di non immediato riconoscimento, in cui il giudice deve tutelare il bambino, in relazione ad una presenza affettiva della famiglia.

Sul commercio dei bambini, debbo dire che a livello interno, per quanto riguarda la Toscana, non si tratta di un vero e proprio commercio.

Se voi conoscete le statistiche di alcuni tribunali per i minorenni dell'Italia meridionale, avrete notato che il numero delle adozioni ordinarie è enorme, e le adozioni ordinarie in realtà non fanno che mascherare situazioni di commercio di bambini, per cui l'abolizione dell'adozione ordinaria avrebbe anche questa finalità.

Oggi, purtroppo, si verifica questa violazione della legge, come è accaduto dopo la possibilità di riconoscimento dei figli adulterini.

In questi giorni, noi abbiamo denunciato il direttore sanitario, l'ostetrica, tutto l'ospedale di Pisa, perchè una persona ha riconosciuto un bambino sicuramente non suo. Infatti, ora, attraverso il riconoscimento del padre, si fa quello che si vuole perchè si compra la ragazza, si dice che il bambino è figlio della colpa, che la moglie ha perdonato il marito e, in tal modo, ottengono il minore, come figlio adulterino, riconosciuto dal padre.

Siamo riusciti a scoprire questo fatto perchè teoricamente il nuovo diritto di famiglia prevede, per introdurre il bambino nella famiglia, l'autorizzazione del tribunale, che deve valutare l'interesse del bambino e quello della famiglia legittima. Di regola però l'autorizzazione non viene richiesta da coloro che hanno riconosciuto clandestinamente il bambino.

Questo fenomeno di facile violazione della legge sull'adozione potrebbe essere stroncato in due modi: c'è innanzitutto in uno dei due disegni di legge la previsione espressa che il pubblico ministero possa iniziare l'azione di disconoscimento. In secondo luogo, il procuratore generale ha distribuito una circolare che prevede la segnalazione da parte degli ufficiali di stato civile al tribunale dell'esistenza dei riconoscimenti di figli adulterini ai fini di un eventuale apprezzamento dell'articolo 252 del codice civile. Stiamo, in sostanza, cercando un sistema per controllare queste situazioni: nel momento in cui si saprà che stiamo controllando il riconoscimento di figli adulterini, si scoraggeranno molte iniziative.

Per quanto riguarda l'adozione internazionale, dobbiamo soltanto regolarizzare le

posizioni dei bambini arrivati nel nostro Paese attraverso due canali: tramite il CIAI, che è il centro che fa venire il maggior numero di bambini, o attraverso ordini religiosi. Questi bambini arrivano in Italia con atti delle autorità più diverse, con passaporti che contengono indicazioni sommarie di stato civile. In Toscana abbiamo semplificato il problema chiedendo ai genitori che hanno avuto il bambino di segnalarci la situazione di abbandono: dichiariamo lo stato di abbandono, che è del resto evidente, e con l'adozione speciale facciamo ricostruire gli atti di nascita.

Non vedo come si possa risolvere la questione con una legislazione interna; l'unico rimedio potrebbe essere costituito da una convenzione internazionale, che dovrebbe disciplinare l'ingresso dei bambini garantendo l'inesistenza di commerci all'origine. Noi ci siamo posti il problema, ma nel momento in cui il bambino si trova in Italia, cerchiamo di aiutarlo.

Il fenomeno si sta sicuramente allargando ed io non vi nascondo la mia preoccupazione, in ordine a certe situazioni razziali. Non ci sono venature razziste nel nostro Paese ed in Toscana, io mi chiedo però quale potrà essere l'avvenire di ragazzi che presentino caratteristiche negroidi molto pronunciate. L'integrazione è perfetta per i coreani, i vietnamiti, gli indiani del nord e i sudamericani. Mi preoccupa, invece, per certi soggetti dell'India meridionale e mi domando come potrà essere il loro futuro.

In ordine al mio apprezzamento pessimista sul consultorio devo dire che, vivendo appassionatamente il problema, vorrei che tutto funzionasse molto bene. Non si tratta della responsabilità degli amministratori ma delle difficoltà di una struttura fatiscente, poichè i consultori si portano dietro eredità diverse e non sono nati con una chiara finalizzazione. Essi però costituiscono l'unica via possibile per un incontro tra differenti comunità e problematiche: si tratta dell'unica possibilità di svolgere effettivamente questo tipo di presenza con una serenità di impegno che magari è anche sofferenza personale. Per questo non approvo la proposta che lo obiettore in quanto tale non possa far parte

2^a COMMISSIONE14^o RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

del consultorio, e che quindi si sottragga al rilascio del certificato. Ritengo che proprio perchè l'operatore è drammaticamente coinvolto, in quanto profondamente contrario all'aborto, acquista una drammatica credibilità. È un problema che suscita ansie in ognuno di noi, favorevole o contrario; è uno dei problemi più sconvolgenti anche del nostro inconscio. Per quel tanto che si è corresponsabilizzati realmente, si avrà forse la possibilità di inserirsi in un discorso. Non approvo invece il porsi come giudice esterno soltanto per condannare o sollecitare i sensi di colpa.

È un discorso lungo e difficile, ma il consultorio è l'unica via da seguire; non vedo altre possibilità per affrontare il fenomeno, a meno che non si voglia far finta di ignorarlo.

GOZZINI. Vorrei che il dottor Meucci confermasse che non c'è bisogno di alcun intervento legislativo ai fini della procedura per il passaggio immediato dalla nascita alla famiglia di adozione.

MEUCCI. L'ho già detto due volte e lo confermo.

BAUSI. Alcuni hanno lamentato, nel corso di questa indagine conoscitiva, una certa lunghezza negativa nella durata media del procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità. Vorrei chiedere al dottor Meucci se questo avviene anche al tribunale di Firenze e se intravede un sistema, da articolare in legge, per abbreviare questi tempi.

MEUCCI. Anch'io depreco questa lunghezza, che però non deriva da meccanismi legislativi. Dipende essenzialmente dall'impegno, dalla volontà dell'operatore sociale e dalla sollecitudine del tribunale, che ha nel decreto di prescrizione il meccanismo preciso di controllo di un certo tipo di impegno. La lunghezza del procedimento non è pertanto da attribuire alla macchinosità della legge. L'impegno del giudice e dell'operatore non è sollecito nell'affrontare radicalmente i problemi, anche perchè bisogna ren-

dersi conto che l'adozione speciale può essere un terribile strumento classista; in questo senso è un dramma di coscienza. Sembra che non ci sia che il problema dell'aborto di altrettanto drammatico di certe pronunce di stato di adottabilità. Questa drammaticità può essere, secondo me, risolta laddove c'è un'offerta alternativa di servizi, per saggiare la volontà di impegno del genitore naturale: questo dà realmente tranquillità al giudice.

In questa dinamica, quindi, sta tutto il dramma dell'adozione speciale e la cultura che ritiene che il bambino in collegio stia benissimo, e non sia in stato di abbandono. I due progetti di legge richiamano la situazione di istituzionalizzazione come di per sé denunciante la situazione di abbandono, cosa che non è affatto ovvia nella posizione culturale imperante in altre regioni.

C'è pertanto la lentezza che deriva dall'incertezza operativa e culturale del giudice e dei suoi operatori, ma anche quella che deriva dalla legge. La più clamorosa lentezza subentra infatti quando, dopo l'opposizione, il processo va in Corte d'appello o in Corte di cassazione, tanto che si dice che verrà presa una decisione quando il bambino avrà l'età per fare il militare!

Il progetto De Carolis prevede la soppressione del grado d'appello, ed io sono d'accordo, anche perchè la Corte d'appello è costituita da un collegio estemporaneo che non conosce i problemi dei minori. A questo proposito, mi permetto di dire che in molti casi le sorti dell'appello sono legate al fatto che la madre si presenti al processo e si metta a piangere: così vince la causa. E questa non è una battuta contro i colleghi, ma spesso un dramma vissuto per mesi è presentato, a persone del tutto estranee alla vicenda, in tre fogli; allora è chiaro che se la mamma — la mamma è una sola! — si mette a piangere vince la causa.

Sopprimere il grado d'appello non rappresenta quindi solo un'accelerazione, ma è anche segno della volontà di far decidere il tribunale in due forme, singola e collegiale, più la Corte di cassazione.

BAUSI. Vorrei rivolgere una domanda al giudice tutelare. Quali altri inconvenienti ha presentato l'applicazione della leg-

2^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

ge n. 194 del 1978, oltre agli inconvenienti già denunciati, come quelli relativi alla consultazione dei familiari?

CALTABIANO. Effettivamente, questo è l'inconveniente principale, che ha messo in evidenza la mancanza di preparazione professionale, di quella nuova professionalità che devono avere gli operatori dei consultori familiari.

Altri inconvenienti si presentano, poi, quando la ragazza minorenni proviene da una zona lontana da Firenze; in questo caso non vi è la possibilità di verifica indiretta di quanto dichiara la ragazza circa i rapporti con i genitori (rapporti generalmente non validi), attraverso le cosiddette « figure di contorno » (parenti ed amici) che conoscono la situazione familiare, come avviene, invece, per le situazioni che si esaminano in Firenze o nei paesi vicini. Il problema si presenta, invece, come mera valutazione dell'attendibilità di quanto dice la ragazza sui suoi problemi di rapporti con i genitori, quando la ragazza proviene dal nord o dal sud. Mi sono capitati, infatti, casi di ragazze giunte dal Veneto, dalla Calabria o dalla Sicilia; in questi casi si compie una valutazione del problema della ragazza tramite una serie di colloqui condotti dal consultorio e da me personalmente. Non abbiamo altri strumenti per valutare l'esistenza di problemi di rapporti: nè io, come giudice tutelare, nè il consultorio. D'altra parte, il legislatore ha radicato la competenza del giudice tutelare non in riferimento al luogo dove la minore vive ed ha i suoi interessi, ma al luogo dove si trova la struttura del medico di fiducia al quale ella si rivolge, per cui a Firenze potrebbero venire da qualunque parte d'Italia minorenni che chiedono l'interruzione della gravidanza. E ciò per la tutela della riservatezza della minorenni, che non vuole rivolgersi ai consultori del luogo dove abita non solo per chiedere l'interruzione della gravidanza ma, da quanto ho potuto rilevare attraverso vari colloqui, neppure dopo, per la sua educazione sessuale, se si può chiamare così, o per la prevenzione di altri rischi del genere.

LAVALLE. Presidente Meucci, nel suo discorso iniziale ha fatto una premessa, che poi non è stata ripresa ma che a mio avviso è pregiudiziale rispetto al discorso sulla funzionalità delle strutture: parlo della mancanza di un concreto supporto giuridico, di un punto centrale di riferimento per i servizi socio-sanitari e per l'assistenza ai minori. A suo avviso, in quale sede si potrà risolvere il problema? In sede di riforma delle autonomie locali (affidando, ad esempio, la competenza dell'organizzazione dei servizi socio-sanitari all'ente intermedio, che potrebbe essere la provincia), oppure con i consorzi?

MEUCCI. Ritengo assolutamente necessaria, vista la situazione regionale, la definizione di una legge-quadro sull'assistenza, anche se prima a questo proposito ero piuttosto perplesso. Però, anche nell'ultimo schema della legge non appare risolto il nodo fondamentale della questione: si parla genericamente di comuni o di associazioni di comuni, e la provincia rimane come ente di programmazione. E questo è un modo per congelarla, senza alcuna precisa indicazione in ordine alle competenze, alle funzioni, al patrimonio, eccetera. L'indicazione di massima dei comuni o delle associazioni di comuni è, come al solito, estremamente vaga, mentre, almeno, il consorzio è obbligatorio ed acquista autonomia di personalità giuridica, con un presidente al quale far risalire le responsabilità. Io scrivo molte lettere ai presidenti dei consorzi, magari minacciandoli di metterli in galera, per cercare d'accordo con loro, di valorizzare la loro figura. I comuni, i sindaci, non hanno ancora capito che il presidente del consorzio ha responsabilità giuridiche ben precise. Il concetto di associazione tra comuni, quindi, non chiarisce nulla.

È inoltre necessario giungere al più presto alla nuova legge sulla riforma delle autonomie locali che, come la legge-quadro sulla assistenza, non tollera ulteriori procrastinazioni. Non potremo fare discorsi di unità e di impegno, anche ai fini della valorizzazione di forze sociali, di volontariato, senza un

2^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

minimo di ordine, che permetta un'utilizzazione razionale del personale ed una responsabilizzazione.

L A V A L L E. Lei ritiene quindi che allo stato attuale della legislazione non sia possibile trovare una soluzione al problema?

M E U C C I. No, è necessaria la nuova legge sulla riforma delle autonomie locali e la definizione della legge-quadro sull'assistenza.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A. Vorrei sapere dal presidente Meucci la sua opinione circa la definizione dello stato di abbandono; al riguardo lei ha già risposto indirettamente, ma il problema ci interessa in modo particolare, anche in riferimento ad una questione aperta con un parere critico della 1^a Commissione circa la formulazione delle proposte di legge De Carolis e Petrella.

Vorrei avere poi ragguagli sull'esperienza di questo periodo in cui i provvedimenti urgenti relativi alla potestà dei genitori — come ricordava il dottor Caltabiano — sono stati trasferiti al tribunale per i minorenni: vorrei sapere cioè se questo ha determinato un affievolimento dei controlli.

Il presidente Meucci ha accennato alla possibilità di prevedere forme di tutela a livello amministrativo che diano luogo ad interventi giurisdizionali; nel caso dell'affidamento, come pensa che questo rapporto possa essere articolato, tenendo conto che, di fatto, si determina una duplicità di intervento sul ragazzo, da parte della famiglia di origine e di quella affidataria?

Dal dottor Caltabiano vorrei sapere, considerando lo stato attuale della legislazione (che anche a mio parere ha determinato una contraddizione) quali sono nella pratica i casi più frequenti di intervento del giudice tutelare nei confronti dei minori; e, (anche se si è interrotta, per le ragioni da lei ricordate, l'esperienza di controllo sugli istituti), quali sono i motivi più diffusi di istituzionalizzazione.

M E U C C I. Per quanto riguarda le dichiarazioni di urgenza, che vengono fatte in Toscana dal tribunale per i minorenni, devo

dire che la nostra situazione rappresenta un caso abbastanza singolare. C'è sempre stata molta collaborazione fra i servizi sociali; noi facciamo ben quattro udienze alla settimana, ed è tutto collegiale, compresi i componenti privati, cosa che non avviene altrove.

Però credo senz'altro che un certo rallentamento si sia verificato in altre zone, che hanno altri costumi, e specialmente laddove i tribunali per i minorenni vivono ancora la loro funzione in termini di contenzioso civile, addirittura con citazione.

Per quanto attiene poi alla domanda della senatrice Tedesco relativamente allo stato di abbandono, come dicevo anche in merito all'ipotesi dell'accoglienza della vita, il problema è quello di non creare strutture che in qualche maniera siano al di fuori della corresponsabilizzazione della comunità locale e, quindi, di trovare le figure che possano essere indicatrici dei tutori e che possano a loro volta sorvegliare lo svolgimento del rapporto. Esprimerò tuttavia idee più precise fra un po' di tempo.

Venendo ora al disegno di legge d'iniziativa del senatore De Carolis relativo al problema dell'adozione speciale e a quello di iniziativa del senatore Petrella, vorrei innanzitutto sapere quali riserve ha espresso la 1^a Commissione sul merito, per poter dare una risposta più puntuale.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A. Se il Presidente lo consente, non credo vi siano difficoltà, anche perchè, fra l'altro, si tratta di rilievi che sono stati fatti apertamente. La 1^a Commissione esprime riserve in ordine al fatto che in ambedue i disegni di legge ci si riferisce a gravi carenze, sia dal punto di vista materiale che da quello affettivo ed educativo, nel comportamento della famiglia e sostiene pertanto che questo travalica quelli che sono gli obblighi stabiliti, per quanto riguarda la potestà dei genitori, dalla Costituzione, che prevede soltanto l'allevamento, l'istruzione e l'educazione.

M E U C C I. Chiaramente in questo secolo si vede emergere l'esistenza di diritti del minore non collegati al diritto della sopravvivenza, mentre il parere della 1^a Commissione fa riferimento al vecchio concetto

di allevamento contemplato nelle leggi del '25 o del '28, e che poteva essere valido in un tempo in cui esisteva un tipo di cultura che considerava l'istituto la soluzione migliore perchè assicurava al minore un tetto, l'assistenza, le vitamine e così via. Invece, nel momento in cui c'è questa seconda nascita, questa completezza del momento della psiche, cioè dell'essere uomo nella totalità, insorgono bisogni che sono identificabili in una precisa richiesta di affettività, in una capacità di socializzazione e di dare spazio all'autonomia. Ora, questi bisogni sono di tale importanza da assumere lo spessore di diritto, per cui non capisco come possano non essere tenuti presenti dal legislatore.

CALTABIANO. Per quanto riguarda gli interventi di natura non patrimoniale vi è un aspetto che riguarda i minori appartenenti a genitori separati o divorziati o che si trovano nella fase che precede la separazione. In questi casi, a volte i genitori si recano dal giudice tutelare considerandolo come un giudice conciliatore, una specie di giudice di pace, per tentare una soluzione pacifica, extragiudiziaria — se si può usare questo termine — della loro lite. Si procede allora ai colloqui con i genitori, prima separatamente poi congiuntamente, dopodichè si dispone eventualmente l'affidamento dell'indagine ad alcuni operatori sociali che si ritengono idonei e capaci ed infine si tenta una soluzione, che in alcuni casi si riesce a trovare, mentre in altri assolutamente no.

Quello che però constato spesso e che ho anche evidenziato nella mia relazione è che per quanto riguarda l'affidamento disposto dai tribunali ordinari, in particolare nei casi di separazione e divorzio, si verifica che i tribunali non specificano i rapporti che debbono intercorrere tra il coniuge affidatario e quello non affidatario, per quanto riguarda i giorni, ed a volte addirittura le ore in cui tenere il bambino, per cui la conflittualità che spesso permane fra i genitori, per una loro problematica diretta, viene acuita dalla mancanza di una regolamentazione particolareggiata di questi provvedimenti, ed allora si verifica un riflusso a livello di giu-

dice tutelare. Quindi, c'è questa opera di convincimento e di regolamentazione concreta che poi non ha alcuna rilevanza giuridica, ma ha lo scopo di tentare di risolvere una vertenza in maniera conciliativa, sia pure in sede di giudice tutelare. Peraltro, questo tipo di lavoro i giudici tutelari lo svolgono anche con riferimento a quella norma dell'articolo 337 del codice civile che parla di vigilanza, senza specificarne il contenuto. Ora, questa vigilanza si esercita in un certo qual modo come — se si può usare ancora questa espressione — autorità morale da parte del giudice, nel tentativo di comporre una vertenza ponendosi come terzo fra due che confliggono fra di loro. Ritengo però che questo potere del giudice tutelare potrebbe pesare maggiormente se venissero ripristinati certi poteri di provvedimenti di urgenza per quanto riguarda la situazione contingente del minore, perchè altrimenti in alcuni casi questo compito del giudice tutelare si vanifica, in quanto la vigilanza rimane sterile, fine a se stessa.

Ho potuto prendere atto anche della mancanza di regolamentazione, da parte del legislatore, delle modalità esecutive dei provvedimenti di affidamento familiare, tant'è vero che in dottrina si discute su quale sia il mezzo, lo strumento giuridico da adottare per ottemperare alle prescrizioni del tribunale. Quando, cioè, il genitore non ha la possibilità di prelevare il figlio nei giorni o nei mesi stabiliti, in quale modo si può attuare la prescrizione del tribunale? Occorre un criterio uniforme, una normativa per sapere a chi ci si deve rivolgere, se all'ufficiale giudiziario o al giudice dell'esecuzione ai sensi dell'articolo 612 del codice di procedura civile, oppure se alla polizia femminile o al tribunale per i minorenni o al giudice tutelare. Nel '66 la Cassazione con una sentenza cercò di regolamentare in qualche maniera questa situazione, sostenendo che si poteva ricorrere all'ufficiale giudiziario, senza però seguire le forme previste dall'esecuzione, e questo è lo stato attuale delle cose.

Per quanto riguarda la domanda relativa ai controlli sugli istituti, credo che essi si potranno ripristinare, magari svolgendo di

nuovo quella funzione di supplenza alla quale qualche volta siamo costretti ad adempiere, via via che i servizi si organizzeranno.

Per quanto concerne le cause dell'istituzionalizzazione, nel volume in cui abbiamo raccolto un lavoro svolto a Firenze alcuni anni fa e che si riferisce alla nostra esperienza fino al '75, le abbiamo così riassunte: mancanza in zona di servizi alternativi (scuole a tempo pieno, asili-nido, servizi di appoggio alla famiglia eccetera), provenienza di gran parte dei minori ospitati in istituti fiorentini da zone del Meridione in cui è difficile conoscere, anche per il fattore lontananza, la disponibilità di servizi alternativi al ricovero, che diviene quasi sempre irreversibile, per occultamento del minore nell'ambiente che lo ospita, la reale disgregazione di certi nuclei familiari e la difficoltà di trovare dei sostitutivi per quei minori che non rientrano nell'adozione speciale. Credo che queste cause sono tuttora valide per spiegare l'esistenza o, meglio, la persistenza di un certo grado di istituzionalizzazione

M E U C C I. Vorrei soltanto sottolineare che la Cassazione ha fatto un grosso passo avanti riconoscendo espressamente la competenza del tribunale per i minorenni a decidere vertenze relative ai minori quando è cessato il provvedimento di separazione o di divorzio, ossia ha fatto uno sforzo di interpretazione affermando la competenza del giudice dei minori in ordine, appunto all'affidamento dei figli quando è cessato il discorso del divorzio.

Ora ciò sta entrando nella prassi, e quindi aumenta in questo senso il nostro lavoro.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A. Tutto questo è recente?

M E U C C I. Sì.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A. Quindi ha superato in qualche modo una esigenza di prefissarlo per legge.

M E U C C I. Ora peraltro il numero degli istituzionalizzati, rispetto al 1975, è dimezzato.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare, non ci rimane che ringraziare il dottor Meucci ed il dottor Caltabiano delle preziose notizie che ci hanno fornito nonchè delle relative valutazioni; del tutto ovviamente sarà tenuto il debito conto in Commissione.

Procedendo nella nostra indagine, passiamo ora all'audizione del giudice Maurizio Millo del tribunale per i minorenni di Bologna e del giudice Lucio D'Atti in rappresentanza della pretura di Bologna. Sicuramente essi hanno già ricevuto il questionario inviato dalla Commissione, che pertanto non ritengo necessario rileggere; potranno quindi darci, in relazione a tale questionario nonchè al problema nella sua generalità, tutte le notizie, le informazioni e le valutazioni che crederanno opportune, in modo che la Commissione possa operare poi una analisi ed una sintesi le migliori possibili.

M I L L O. Desidero fare innanzi tutto alcune semplici osservazioni preliminari.

In particolare, per quanto riguarda l'affidamento familiare, dirò che tale istituto nella nostra esperienza pratica funziona con grande fatica: questo peraltro — almeno per quanto c'è dato rilevare — non per difficoltà, per così dire, ideologiche nostre o dei servizi sociali. Infatti tutti gli addetti ai servizi che ho conosciuto e certamente tutti, o quasi tutti, i colleghi del tribunale per i minorenni sono anzi molto favorevoli allo istituto in sè e per sè; dobbiamo tuttavia constatare — ripeto — che, malgrado questo, esso fa una gran fatica a funzionare, in primo luogo per le grosse difficoltà che si incontrano nel reperimento di famiglie disposte ad accettarlo, ed inoltre per il fatto che, una volta superata questa prima difficoltà, le famiglie originarie creano grossi problemi dando notevole disturbo.

Ho letto tutti gli atti della Commissione, dai quali risulta che questo fenomeno è stato segnalato anche dai rappresentanti delle Regioni; so pertanto che la questione non è nuova per voi.

Ciononostante io ritengo — ne ho parlato peraltro anche con il presidente del tribunale prima di venire qui in Commissione —

che l'istituto vada regolamentato, sia cioè un istituto sul quale insistere, almeno come prospettiva, nella speranza che in futuro la situazione migliori. A nostro avviso, quindi, sarebbe opportuno addivenire ad una migliore regolamentazione normativa (allo stato attuale infatti si tratta di un istituto, per così dire, troppo informe, quasi di una creazione della giurisprudenza e degli enti pubblici) soprattutto dal punto di vista di due profili che interessano maggiormente gli affidatari, quello cioè della responsabilità, civile e penale, e dei poteri sia nei confronti degli organi scolastici sia nei confronti delle famiglie di origine.

Personalmente ritengo che sarebbe opportuno prevedere due tipi fondamentali di affidamento. Sono infatti del parere che sarebbe estremamente utile se si riuscisse a trovare una regolamentazione unificata, un istituto generico di affidamento però di tipo resistente, che desse certe garanzie (ad esempio quella del cognome, eccetera), insomma un tipo di affidamento più stabile, per certi aspetti simile all'affiliazione, il quale — proprio per queste sue caratteristiche di stabilità — potrebbe assorbire l'attuale affiliazione e parte dell'attuale adozione ordinaria, che invece sono raramente usate, anche se non inutili (la percentuale di casi, pur piccola, in cui si usano infatti è comunque rilevante; pertanto non pare opportuno eliminare del tutto simili strumenti).

Un secondo tipo di affidamento, meno resistente dal punto di vista giuridico, molto più elastico, potrebbe invece risolvere tutti gli altri problemi.

Bisognerebbe inoltre mantenere comunque una notevole elasticità — anche se non tanta quanta ce ne è attualmente — nella regolamentazione pratica. Il fatto che il tribunale per i minorenni attualmente può, in pratica, inventare quasi qualunque regolamentazione è indubbiamente un po' eccessivo; nello stesso tempo, però, le situazioni pratiche sono tra loro così diverse che una certa elasticità è senz'altro utile. Bisognerebbe quindi avere dei canali, delle grosse vie in cui indirizzarsi per sapere che tipo di istituto si costruisce.

Questo per quanto riguarda l'affidamento in generale.

Per quanto riguarda la materia dell'adozione, dirò che i disegni di legge presentati al riguardo (li ho letti entrambi ed ho cercato di confrontarli con quella che è la nostra esperienza, discutendone anche con il presidente del tribunale) sembrano lodevoli, soprattutto per quanto concerne la semplificazione delle procedure. I disegni di legge sono un po' diversi l'uno dall'altro; grosso modo, però, lo scopo di entrambi è nobile. Ritengo anche che i mezzi proposti potrebbero funzionare: sia quello di lasciare tutta la prima fase in mano al giudice relatore e coinvolgere il tribunale solo in caso di opposizione, sia quello di fare udienza collegiale solo quando è preparata l'istruttoria. Forse è preferibile il primo, perchè permetterebbe di risolvere — parlo per esperienza pratica — molto più rapidamente una serie di casi nei quali l'opposizione di fatto non c'è, perchè la situazione è evidente, pur lasciando aperta la possibilità di un esame più approfondito quando lo ritengano opportuno o lo richiedano i genitori.

Credo che, prevedendo — come è previsto in tali disegni di legge — una adozione legittimante, che arrivi addirittura fino a 18 anni, cadrebbe la necessità di mantenere l'istituto dell'adozione ordinaria, cui sostanzialmente oggi si ricorre solo — questo almeno nella nostra esperienza — per alcuni casi, in particolare cioè quando i bambini si siano trovati, per una serie di vicissitudini che non sono state da noi controllate, inseriti in famiglie prive dei requisiti necessari per l'adozione speciale. In tali casi si raccomanda di presentare la domanda di adozione ordinaria, per provvedere in qualche modo.

La nuova adozione speciale — preferisco la definizione di adozione legittimante — allargando i confini sia dal punto di vista dell'età dell'adottando, sia da quello dell'età degli adottanti, che sono i due grandi punti di crisi in questi casi, renderebbe praticamente inutile l'istituto dell'adozione ordinaria.

Desidero aggiungere alcune considerazioni in base soprattutto alla nostra esperienza pratica, che è quella che, ritengo, voi vogliate conoscere di più, poichè siete voi che poi dovrete esprimere giudizi.

2^a COMMISSIONE14^o RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

Un aspetto della questione che non è stato affrontato e che, invece, in qualche maniera bisognerebbe forse esaminare è questo: si verifica di fatto che un caso nato come affidamento diventi, poi, sostanzialmente di abbandono, e questo può accadere quando il ragazzo è ormai grande e il problema sarebbe risolto dall'ampliamento dell'età del minore. Se la famiglia che ha in affidamento il minore si rende conto che in caso di futuro abbandono potrà adottarlo, vi è il rischio che cerchi di favorire tale abbandono. È un rischio, quindi, che va previsto ed è una situazione che di fatto si verifica ed io ve la segnalo.

Vi è un'altra osservazione da fare. Ho constatato che si parla spesso di parenti che sono tenuti agli alimenti, senza specificarne il genere. Credo che varrebbe la pena intanto di decidere di quale grado di parentela si tratti — in proposito vi è un orientamento — e soprattutto, precisare se l'obbligo è cumulativo o alternativo, cioè, se i parenti vanno sentiti comunque o solo nei casi in cui i genitori non siano attivi e presenti.

È una scelta da fare, altrimenti, a volte, si sentono parenti entro il quarto grado e, inoltre, sarebbe opportuno prevedere se vanno ascoltati soltanto coloro che hanno dimostrato in precedenza un concreto interesse. Mi pare che in uno dei due disegni di legge vi sia un accenno al riguardo.

Pur rendendomi conto che quanto dirò in seguito è contrario alla nostra tradizione, avendo constatato che nei due disegni di legge si continua a lasciare alla responsabilità del tribunale per i minorenni il compito di stabilire qual è la coppia più adatta per l'affido preadottivo, rilevo che forse non è una scelta saggia, perchè si tratta di una tipica funzione amministrativa. È vero che anche l'amministrazione avrebbe difficoltà a svolgere questa procedura di abbinamento, tuttavia il tribunale sia per le strutture, sia per la mentalità — anche se non del tutto giurisdizionalista — non mi sembra l'organo più adatto. Si può benissimo fare di nuovo questa scelta, ma mi permetto di chiedervi di pensare prima di farla e non di ripetere semplicemente la prescrizione della vecchia legge. Infatti, vedo inevitabile

l'intervento del tribunale per i minorenni nel momento in cui si tratta di decidere se vi è uno stato di abbandono, se bisogna intervenire per limitare o addirittura togliere la potestà, perchè solo con l'intervento del giudice si può incidere sul diritto costituzionalmente garantito dei genitori di tenere i bambini presso di sé. Una volta fatta la dichiarazione di adottabilità, la fase ulteriore ha una chiara connotazione assistenziale: abbiamo un bambino senza più una famiglia, dobbiamo trovargliela.

Si potrebbe prevedere una vigilanza, un controllo, una verifica — mi sembra il termine più adatto — dell'autorità giudiziaria su come venga effettuato, poi, questo abbinamento, controllando, per esempio, l'affido preadottivo. A me pare sia opportuno riflettere bene, quanto meno, prima di lasciare la procedura di abbinamento ad uno strumento come il tribunale per i minorenni che non ha la possibilità di conoscere direttamente le coppie e, pur conoscendole, non ha la mentalità e la competenza specifiche per approfondirne la psicologia.

Per quanto riguarda la seconda domanda, concernente il ruolo che svolgono e quello che potrebbero svolgere i consultori familiari e gli altri servizi assistenziali degli enti locali in materia di assistenza perinatale e in favore dell'attuazione della legislazione a tutela dei minori e della maternità, e quindi anche i rapporti tra noi e i servizi, ho notato che parecchi rappresentanti regionali ne hanno parlato. Abbiamo una notevole esperienza in tale settore poichè i servizi dell'Emilia e della Romagna sono, se non altro come nascita, in uno stato alquanto avanzato e il nostro rapporto con loro è abbastanza profondo. La mia sensazione è che servirebbe un chiarimento legislativo sui ruoli e sui campi d'azione del tribunale per i minorenni e delle autorità amministrative, perchè in questi settori la distinzione è più difficile e quindi, oggettivamente, vi è una certa problematica. Per motivi storici, invece di tendere a fare una distinzione, si era portati a fare una unificazione e anche la giustizia minorile aveva questa tendenza; personalmente non sono dell'idea che sia una prospettiva del tutto utile. Per esempio, richia-

mandomi ad alcune dichiarazioni dei rappresentanti regionali — per quello che sono riuscito ad interpretare dalle relazioni — ho la sensazione che si potrebbe tentare di lasciare all'ente pubblico l'affidamento deciso insieme ai genitori. In tal caso, non vi sarebbe conflitto perchè sia i genitori sia l'ente predisposto all'assistenza dovrebbero progettare un intervento di tipo assistenziale che si potrebbe risolvere con l'affidamento. Allora, se la norma di legge potesse prevedere l'affidamento, regolarne i conflitti e stabilire che andrebbe deciso con la concorde volontà dei genitori e dell'ente pubblico, riterrei inutile l'intervento del giudice.

Se viceversa vi è un conflitto tra la famiglia e l'ente pubblico o tra la famiglia e l'interesse in generale del minore (l'ente pubblico, al limite, potrebbe non essere al corrente del caso), allora credo sia inevitabile l'intervento dell'autorità giudiziaria, proprio per evitare di trovarsi di fronte ad una politica dell'ente pubblico che potrebbe essere volta nel senso di lasciare comunque il bambino in famiglia o a toglierglielo comunque. In queste posizioni estreme che abbiamo ipotizzato, posizioni entrambe che, per il loro effetto, non sarebbero in linea nè con la Costituzione nè con l'ordinamento giuridico generale, opportunamente interverrebbe il giudice.

Per la nostra esperienza e per i rapporti che noi abbiamo, molto buoni debbo dire, almeno da quello che notiamo, con i servizi pubblici — anche i rappresentanti della Regione, della provincia e dei comuni dell'Emilia e della Romagna dal loro punto di vista l'hanno confermato — ho notato, o forse banalizzo — che l'ideale degli operatori sociali, nei confronti dei cittadini, sarebbe quello di arrivare a prendere decisioni insieme, ed essi fanno una fatica psicologica enorme per capire che questo non potrà mai essere il nostro ideale, perchè noi vogliamo collaborare mantenendo, però, la nostra funzione che è quella di intervenire in caso di conflitto. Se si chiarissero meglio questi confini e si ipotizzasse una figura, che ora non è prevista in alcuna parte, ma che potrebbe risolvere il problema, una specie di *ombudsman* del minore, che non

dovrebbe agire presso la giustizia minorile ma alle dipendenze dell'ente locale, questo ultimo potrebbe mantenere la sua autonomia, nella ricerca di una sua politica e nella richiesta di intervento dell'autorità giudiziaria, e noi potremmo mantenere un rapporto più corretto. L'*ombudsman* potrebbe sostituire la figura del pubblico ministero, che invece nel settore civile della giustizia minorile, o per caso o per scelta, non opera molto efficacemente.

Nel disegno di legge presentato dal senatore Petrella si prevede la possibilità di adozione anche da parte di persone non sposate. Il mio parere è che non si tratta di una scelta molto opportuna, per un motivo tecnico-legislativo e per una ragione sociale. La scelta di vivere insieme non è facile da determinare e comporta una problematica complessa. Neanche la scelta matrimoniale la dimostra, tanto è vero che si può divorziare, si ha però almeno una formalizzazione della volontà. Per quanto riguarda poi il motivo di ordine sociale, credo che se il cittadino chiede giustamente di usufruire di certi meccanismi e vantaggi consentiti dalla legge, dovrebbe rendersi conto della necessità di fare la sua parte, di manifestare nelle forme riconosciute le sue intenzioni. Mi pare pertanto che sia un'estensione complicata e che tutto sommato non abbia motivo di essere.

Riscontriamo una tendenza alla polverizzazione dei servizi sociali che praticamente è inevitabile: infatti, per essere più vicini all'utente ed essere in grado di conoscere la situazione l'ideale sarebbe avere il consultorio in ogni quartiere e al limite in ogni palazzo. Dal nostro punto di vista, però, la situazione è difficilissima, perchè non riusciamo a conoscere gli operatori; ciò non è influente, perchè tende a burocratizzare il rapporto. Gli operatori sociali hanno poi una esperienza specifica così scarsa che fanno fatica a seguire tutta la problematica: può capitare una volta all'anno una coppia che chiede di adottare un bambino e non si può pretendere una specializzazione nei problemi dell'adozione. Sotto questo punto di vista bisognerebbe seguire una strada, io non so quale potrebbe essere, per evitare

in questo settore un'eccessiva polverizzazione, per trovare un tipo di referente che al limite non escludesse la possibilità di avere in ogni palazzo un consultorio con un operatore da noi conosciuto ed esperto nella materia. Questo comunque non pretende di essere un gran consiglio.

Intendo, signor Presidente, sottolineare un altro aspetto: c'è il pericolo di tendere a sanitarizzare gli interventi sociali, perchè è stata approvata prima la riforma sanitaria e perchè le strutture sanitarie sono più robuste di quelle sociali. In queste strutture, quindi, l'intervento sanitario e sociale tende di fatto ad essere sanitarizzato.

Un'ultima considerazione riguarda l'adozione. Anche nei progetti di legge si prevede l'adozione solo come rimedio all'abbandono. Ci troviamo di fatto di fronte ad una serie di casi nei quali non c'è un abbandono pieno ma esiste un grave pregiudizio educativo nei confronti del minore: per esempio, lo esercizio di frequenti e seri atti di violenza. Mi chiedo se non sia il caso di prevedere il meccanismo dell'adozione non solo per l'abbandono ma anche per alcuni di questi casi. Mi rendo conto dell'esistenza del problema di evitare di penalizzare sistemi educativi non condivisi dalla maggioranza. Credo però che si potrebbe definire l'abbandono in modo molto elastico, e mi pare che la giurisprudenza sia stata piuttosto prudente nell'estenderlo, e vedere se al di là dell'abbandono non esistano casi tipici in cui si potrebbe ricorrere all'adozione. I provvedimenti della semplice limitazione o ablazione della patria potestà (artt. 330 e 333 del codice civile) lasciano, infatti, il bambino, nella migliore delle ipotesi, sulla via dell'affidamento, che però funziona male.

(La seduta, sospesa alle ore 18,45, riprende alle ore 18,55).

D'ATTI. Il collega Millo ha accennato ad alcune questioni ed ha impostato il problema del rapporto con i consorzi socio-sanitari e con i consultori. È evidente che l'Emilia ha fatto un grossissimo sforzo, che va valutato e appoggiato, per cercare di realizzare queste nuove entità. Se dovessimo

però affermare che a questo sforzo corrisponde una realtà funzionale e soddisfacente dal punto di vista delle esigenze della magistratura impegnata in questo settore, e della popolazione, non diremmo la verità. Obiettivamente, i problemi spiccioli dell'ufficio tutelare di Bologna hanno fatto un grosso passo indietro.

L'ufficio tutelare a Bologna aveva come supporto un'organizzazione dipendente dall'ONMI, il « Centro di tutela minorile », che svolgeva soprattutto compiti di inchiesta e di informazione per il giudice tutelare. Tale struttura è stata smantellata ed assorbita dai consorzi socio-sanitari e dagli organismi da essi dipendenti. È accaduto però che la prima richiesta di informazioni del giudice tutelare a questi enti ha ottenuto una risposta o inesistente o scarsamente attendibile, proprio per l'incapacità a comprendere il loro compito e il tipo di risposta che si richiedeva. A questo punto, l'ufficio del giudice tutelare (non io personalmente, poichè non mi sono occupato di questo settore) ha cercato di sopperire alla mancanza di informazioni rivolgendosi alla polizia femminile, che però ha a sua volta risposto in maniera molto insoddisfacente. Ci si è dovuti così rivolgere nuovamente ai carabinieri, i quali, nei limiti delle loro possibilità, obiettivamente cercano sempre di far fronte anche a queste esigenze. È chiaro però che rivolgersi ad una struttura come quella dei carabinieri per affrontare problemi di questo genere costituisce un netto regresso.

Il problema è presente nel progetto di legge Petrella, nell'articolo 400 del codice civile riformato dall'articolo (che è articolo programmatico di buone intenzioni), ladove dice che le legislazioni regionali devono strutturare i servizi assistenziali in modo tale da poter utilmente collaborare con le autorità giudiziarie, e anche dove dice (e questo è anche un elemento di autocritica che nessuno di noi intende sottacere) che spetta non solo alle autorità locali, ma anche agli organi e agli uffici minorili operare affinché la collaborazione per una politica assistenziale sia costante.

Non c'è dubbio che potrebbe essere criticabile la rapidità con la quale da parte no-

stra abbiamo preso atto dell'attuale incapacità dei servizi assistenziali a fornirci l'aiuto richiesto, rivolgendoci ad altri che potessero darcelo. In un certo senso — e questo è un altro elemento di autocritica — a ciò corrisponde l'abitudine della magistratura a funzionare con quello che le viene dato, senza cercare soluzioni più adeguate. Ciò è dovuto ad una particolare *forma mentis*, per l'esigenza di indipendenza dal potere, che finisce però per indurla spesso a non avere alcun collegamento con il potere, il che, in realtà, è del tutto diverso.

Dopo questa autocritica, che ritengo reale ed obiettiva, non si può non riconoscere che il trapasso delle funzioni dagli organi che prima bene o male — forse anche male — le svolgevano ad organi nuovi, che non hanno in realtà le strutture necessarie per svolgerle, presenta notevoli difficoltà, anche perchè si tratta di organi in buona parte formati da persone giovani, di scarsa esperienza ed eccessivo entusiasmo, il che spesso guasta, perchè, anche se non sembra, l'eccessivo entusiasmo può essere controproducente.

Le difficoltà di rapporti hanno molta importanza. Io ho avuto modo di rendermene conto per ragioni non strettamente professionali, essendo stato presidente di un consiglio di istituto in veste di genitore; anche in quella sede il problema era molto serio.

Da questa critica alla situazione attuale non deriva, però, una visione negativa delle linee seguite finora e delle prospettive. Non vi è dubbio che oggi la situazione non sia soddisfacente, non però perchè ci sia stato un indirizzo sbagliato, ma perchè le strutture devono formarsi, con la collaborazione di tutti (visto che non basta la buona volontà) e in relazione alle necessità concrete nelle quali devono operare.

A questo proposito, il disegno di legge n. 1116-*bis* a me sembra molto valido e interessante sotto molti aspetti. Non c'è dubbio che sia importante cominciare a prospettare la libertà come fatto bivalente, non solo come possibilità di abortire ma anche come possibilità di non abortire. Da un punto di vista tecnico, il progetto di legge è interessante e va benissimo. Ciò che invece mi

lascia perplesso (anche se ne comprendo le ragioni, che però non condivido) è l'istituzione di organi paritetici, sostanzialmente contrapposti alle strutture previste dai consorzi socio-sanitari. È chiaro che un'esigenza di questo tipo è nata proprio dalle contrastate difficoltà di funzionamento attuale delle strutture, oltre che dalla loro unilateralità di funzionamento. È anche vero però che un organo si struttura e può funzionare nei limiti in cui ha prospettive diverse da offrire. In termini concreti, oggi la ragazza che si rivolge ad un consultorio per abortire o riceve il certificato per abortire oppure viene rimandata a casa senza alcuna risposta. Il consultorio familiare non ha altra scelta e la tendenza a dare a tutti il certificato (come obiettivamente avviene, almeno in Emilia) nasce proprio dal fatto che non c'è altra scelta, se non il rifiuto di intervento da parte dell'autorità.

Non credo che sia possibile criticare in modo costruttivo il funzionamento di queste strutture soltanto prendendo atto del loro funzionamento attuale e delle scarse prospettive in cui operano. Sarebbe molto pericoloso creare strutture diverse, alle quali rivolgersi a seconda che si voglia o non si voglia abortire. Le difficoltà di funzionamento esistono, ma vanno superate nell'ambito delle strutture esistenti, potenziandole, offrendo alternative legislative, come appunto questo disegno di legge prevede; ma non certamente svuotandole di contenuti, creando organi contrapposti oppure esonerando dai loro compiti quelli esistenti.

Quindi, per riassumere, la mia valutazione come giudice tutelare e come cittadino che in una certa situazione ha avuto occasione di osservare certi fenomeni, direi che la strada da percorrere è quella di prendere atto delle difficoltà esistenti e di valutare nella giusta misura lo sforzo organizzativo compiuto, cercando peraltro di portarlo a termine per raggiungere i risultati sperati con la collaborazione di tutti. Quindi, in questo ambito direi che il mio giudizio è positivo, con la riserva di proseguire su questa strada con quegli strumenti e quella maggiore responsabilizzazione a cui facevo cenno.

Ora, cercando di esporre sommariamente alcune osservazioni rispetto ai progetti di legge che ho avuto occasione di considerare, vorrei dire che non sono del tutto d'accordo con il collega ed amico Millo quando sostiene l'inutilità od il superamento dell'adozione ordinaria, quanto meno perchè, a parte ogni possibile dilatazione del concetto di adozione speciale o legittimante, il principio della mancanza di conoscenza del genitore originario rispetto a quello adottivo dovrebbe essere mantenuto. Vorrei pertanto parlare di un caso concreto, specifico e banalissimo, per farvi capire che all'atto pratico i problemi vanno visti ed affrontati con una certa elasticità, per cui sono d'accordo con il senatore Petrella quando afferma che bisogna cercare di aprire varie possibilità, anche se mi rendo conto della pericolosità di lasciarne aperte troppe, perchè in tal modo si potrebbe cadere nella strumentalizzazione e mercificazione del bambino, che invece tutti ovviamente vogliamo evitare. Il caso che vorrei esporre riguarda dunque un bambino figlio di genitori non coniugati tra loro. La madre aveva avuto un'esperienza matrimoniale precedente senza figli, che si era conclusa con il divorzio, in seguito era andata a convivere in modo molto strano e confuso con il padre del bambino e ad un certo punto per ragioni esistenziali si è suicidata. Attualmente il padre si disinteressa del bambino che in pratica vive, come d'altra parte anche prima della madre, presso una nonna ottantacinquenne, per cui la situazione per ora non è di abbandono totale. In concreto, fin da prima che la madre si suicidasse, di questo bambino si occupava largamente una coppia di coniugi, amici d'infanzia della madre, di cui ora uno è morto. Quindi il bambino, che ora ha circa otto anni, vive con la nonna, ma in realtà l'assistenza vera dal punto di vista parentale, come ad esempio l'assistenza scolastica, viene offerta da questa amica della madre presso la quale spesso il bambino va a dormire e con la quale va a fare delle gite, stando così anche insieme ad altri bambini. È evidente che, una volta che la nonna venisse a mancare, bisognerebbe trovare il modo di dare rilie-

vo giuridico a questo rapporto che si è creato, anche se è vero che secondo diversi progetti di legge sarebbe estremamente difficile farlo. Ho studiato il problema secondo il disegno di legge De Carolis che, francamente, non offre via d'uscita, in quanto in questo caso manca il presupposto fondamentale dell'adozione speciale e, cioè, l'esistenza di una coppia di coniugi. Anche il disegno di legge Petrella non offre soluzioni poichè, anche se esso prevede la possibilità di adozione da parte di singole persone, non esiste nel caso specifico il presupposto della non conoscenza da parte del padre, perchè questi vive a cinquanta metri di distanza dal figlio e non lo va a trovare da due anni, pur sapendo qual è la persona che si occupa di lui. Quindi, soltanto con l'adozione ordinaria si potrebbe risolvere questo particolare ma non particolarissimo caso, al fine di mantenere una situazione affettiva precostituita e, in un certo senso, familiare.

Quindi secondo me, mentre le esigenze di fondo che ambedue i disegni di legge vogliono salvaguardare sono coerenti, la scelta di una struttura più duttile e maggiormente adattabile alle diverse situazioni mi sembrerebbe preferibile.

Per quanto riguarda poi il garantismo eccessivo, anche se l'intento è lodevolissimo e perfettamente condivisibile poichè s'intendono perseguire scopi sui quali siamo tutti d'accordo, è chiaro che potremmo ad un certo punto trovarci in condizioni obiettive tali da non poter raggiungere questi scopi.

Per quanto concerne l'affidamento, desidero precisare che concordo sulla necessità che venga giurisdizionalizzato. La possibilità, poi, di non farlo nel caso di accordo dei genitori suscita in me qualche perplessità, comunque direi che il punto principale è che ambedue i disegni di legge tendono a giurisdizionalizzare l'affidamento anche se in forme diverse, in quanto un disegno di legge prevede che sia il tribunale per i minorenni ad occuparsene ed un altro il giudice tutelare. Francamente, fra le due soluzioni non saprei dire qual è preferibile, perchè entrambe contengono aspetti positivi e negativi. È chiaro che il tribunale per i minorenni è un organo più tecnico, più omogeneo

2^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

nelle sue valutazioni decisionali e quindi, in un certo senso, più adatto, perchè determina una maggiore uniformità di impostazione del problema nell'ambito dello stesso territorio: si tratta di un forte elemento di preferenza. Ci sono però anche due aspetti negativi: la lontananza, in quanto il tribunale per i minorenni è un organo regionale, e la considerazione erronea, da parte dell'opinione pubblica, di ogni intervento del tribunale come sanzionatorio: questo è indubbiamente un elemento estremamente pericoloso.

D'altra parte il giudice tutelare è un organo più immediato, più vicino alle persone, alla immediatezza delle cose e delle valutazioni; però è anche un organo estremamente multiforme perchè nell'ambito della regione i giudici tutelari sono moltissimi ed è possibile una notevole difformità di valutazione, che è pericolosa e negativa. Inoltre il giudice tutelare nelle grandi città è sempre un magistrato che svolge questo compito in modo marginale, non come compito primario. Anche io ho fatto il pretore mandamentale, ho fatto e visto di tutto, e quindi vedo le cose in un modo multiforme; non vi è dubbio che quando ero pretore cercavo di fare del mio meglio come giudice tutelare, ma era un aspetto marginale della mia attività e del mio impegno e non mi consentiva quel tipo di aggiornamento, di contatto con i problemi, che sono vastissimi e complessi. Allora, voi direte, quale è la proposta? Direi che a questo punto quale delle due soluzioni venga adottata non fa molta differenza. La soluzione dovrebbe essere vista in una prospettiva diversa, nell'ambito di una diversa strutturazione dell'organo giudiziario e nell'ambito del progetto di monocratizzazione del giudice di primo grado e di strutturazione di sezioni che debbono essere non più tribunali per minorenni ma di competenza di giudici della famiglia; questo, tra l'altro, è un problema grossissimo sotto altri profili, per esempio quello dell'affidamento, che è una delle gravissime malattie del sistema. Il tribunale cosiddetto ordinario, se prescrive l'affidamento, determina situazioni dinanzi alle quali, poi, il tribunale dei minorenni si trova a dover agire in condizioni di difficoltà,

sulla base di valutazioni diverse, anzi direi che quasi sempre il giudice ordinario fa valutazioni estremamente sommarie, perchè non ha neanche i mezzi, le possibilità concrete, tecniche e conoscitive per una valutazione che sia in linea con un minimo di problematica dell'affidamento dei minori. In realtà, anche questo aspetto, secondo me, può essere visto in una diversa prospettiva; direi, in questo senso, che la scelta che potrete fare non sia molto rilevante, non perchè non lo sia in concreto, ma perchè auspico che venga superata nell'ambito della ristrutturazione del giudice di primo grado in genere e, comunque, qualunque sia la vostra valutazione, mediante una strutturazione di organi che tra l'altro non definirei neanche tribunali di affidamento, per non dare un senso di punitività che deve essere evitato, ma magistrati della famiglia, che conglobino tutte le competenze e quindi possano unire, tra l'altro, la specificità e la competenza ad una maggiore dispersione nell'ambiente, una maggiore corrispondenza territoriale all'ambiente concreto nel quale devono operare. Ci sarebbero tantissime altre cose da dire, ma a meno che non vi siano domande specifiche, mi fermerei.

P E T R E L L A . Volevo solo chiedere se loro ritengono che l'attuale struttura della giustizia minorile possa corrispondere alle esigenze dell'affidamento, dell'assistenza minorile e della salvaguardia dei diritti del minore. Siamo proprio nell'anno dedicato in tutto il mondo allo statuto e alla salvaguardia dei diritti del minore, ed è chiaro che i nostri progetti e qualsiasi nostra contingente necessità finiscono per essere effimeri rispetto al fine più ampio che è, appunto, quello globale della salvaguardia dei diritti del minore. Ci hanno parlato di un ente milanese che si occupa delle relazioni internazionali, con compiti molto specifici nel settore, ma non intendo parlare di questo, vorrei solo chiedere ai nostri illustri ospiti cosa ritengano che debba rimanere, e quanta parte, della giustizia minorile, per operare sia affidamenti sia controlli sugli affidamenti e per evitare discriminazioni e prevaricazioni a danno di categorie non abbienti, ma

almeno potenzialmente adatte a ricevere i minori e ad inserirli nell'ambiente. La loro esperienza e la loro umanità in quanta parte ci dicono che l'attività giurisdizionale è necessaria, in quanta parte ci dicono fin dove debbano essere spinti i poteri di scelta amministrativa in questo campo? La funzione che finora è stata svolta dai giudici tutelari, o dal tribunale per i minorenni in base agli articoli 330 e 333 del codice civile, in quanta parte può essere affidata alla autorità amministrativa? Quale esperienza hanno nei riguardi dell'autorità amministrativa? Ancora: quali possibilità di evoluzione vi sono nei rapporti tra autorità giurisdizionali e amministrative, in modo che questi rapporti si capovolgono, l'autorità amministrativa abbia prevalenza attraverso i comitati di zona e di quartiere e l'autorità giudiziaria possa svolgere una consulenza di natura garantistica?

MILLO. La domanda è difficile, ma è molto interessante e vale la pena di tentare una risposta. Io direi che veniamo da una storia che ha cercato di elaborare con diverse prospettive la funzione dell'attività giudiziaria, dell'attività legislativa e dell'attività amministrativa. Sono tendenzialmente contrario agli schemi, credo che gli schemi debbano servire alla soluzione dei problemi, non viceversa. Vi sono però alcuni punti di riferimento che mi sembrano comunque validi: credo che l'autorità giudiziaria, per la propria struttura e per la deformazione professionale che ne deriva al giudice, sia relativamente indata ai compiti attivi. In realtà la giustizia minorile rappresenta abbastanza un'eccezione; conoscendo i magistrati dei minorenni ci si accorge che rappresentano una specie di razza a parte, rispetto ai giudici normali. Però questa eccezione è molto relativa perchè i rapporti che legano i tribunali per i minorenni, sia pure animati dalla più grande buona volontà, alle strutture, che sole possano affrontare il problema, non sono rapporti organici, sono di collaborazione e in alcuni casi, per fortuna e fino a che durano, sono rapporti di buon vicinato, ma, non essendo rapporti organici, sono sempre soggetti al pe-

ricolo del conflitto o quanto meno della incomprendimento. Credo pertanto che i problemi dell'assistenza vadano affrontati dall'amministrazione più che dalla giustizia. I problemi minorili, tanto più adesso che si è scoperto che tanti problemi di famiglie che trattano male i loro figli non sono poi problemi di cattiveria, ma di limiti, di condizionamenti ambientali, di problematiche, si può tentare di affrontarli per altre strade. Ritengo quindi che tutto questo aumenti proprio l'importanza dell'intervento degli organi di una amministrazione che alle spalle non ha per ora una grande esperienza e una grande storia, ma se le potrà fare e affrontare certi problemi e andare avanti. D'altra parte, certe funzioni della magistratura mi sembrano intangibili. Per esempio, è inevitabile lo intervento della magistratura nel caso in cui si debba giudicare se di un bambino si debba occupare il proprio genitore o un estraneo. se il genitore ad un certo punto rivendica a sé questo diritto; e questo sia per una questione di delicatezza, sia per decidere chi tra i due ha ragione e sia perchè la Costituzione riconosce a tutti i genitori il diritto di educare, istruire, mantenere presso di sé la propria prole.

Ora, la legge finora, volendo tutelare l'interesse dei minori, ha seguito un po' la strada di rendere il giudice più attivo possibile, attribuendogli anche la funzione di promotore di giustizia nell'interesse del minore. In parte forse questo è inevitabile, perchè c'è questo preminente interesse che il giudice deve tenere presente; però probabilmente bisognerebbe individuare, costituire un promotore di giustizia nell'interesse del minore, promotore che potrebbe essere anche l'attuale pubblico ministero, magari anche un organo presso gli enti locali, che rilevino le necessità e le facciano presenti. I giudici hanno il potere e la funzione di dire che cosa occorre.

Io sostengo questa tesi perchè attualmente la magistratura minorile, benchè sia un po' specializzata dai fatti, non ha un reclutamento, una preparazione, una mentalità diversa rispetto al giudice ordinario. Quindi sostanzialmente, a parte qualcuno che ha una sua vocazione particolare o che è ammaestra-

to, da una lunga esperienza, si tratta di persone che hanno la mentalità del magistrato, e quindi non sono in condizione di esplicitare in maniera efficace una funzione che non richiede quel tipo di mentalità.

Dopo essere stato in passato giudice tutelare, sono diventato da tre anni presidente di tribunale dei minori ed ho cercato di analizzare con modestia questa mia esperienza, anche guardando alcuni colleghi molto più anziani e più esperti di me nel settore; ho pensato che in fondo, come sono capitato io in questo settore, ci può finire qualunque altro collega, magari senza conoscere affatto la problematica minorile.

Ecco, la mia sensazione è che non si possa chiedere ad una persona contemporaneamente di stimolare i servizi sociali, di cercare di aiutare la formazione professionale di questi servizi sociali (perchè oggi si tratta anche di questo, in quanto i servizi sociali dimostrano spesso una buona volontà, però non hanno gli strumenti necessari), e poi di trovarsi a dover valutare serenamente la situazione concreta portata a sua conoscenza dai servizi sociali. Io mi trovo spesso nell'antipatica situazione di essere prima quello che aiuta i servizi sociali a lavorare, spiega loro certe problematiche, cerca di fare spesso da consigliere, e poi deve giudicare quello che hanno fatto. Questo non è un compito facile da svolgere psicologicamente, spesso è anzi addirittura controproducente.

Una situazione simile l'ho vissuta quando ero pretore unico e quindi mi toccava da una parte fare una indagine per incriminare l'inquinatore e poi vestirmi da giudice e dire: adesso giudico se costui ha torto o meno. Io, che avevo fatto l'indagine, che avevo portato l'inquinatore sul banco degli imputati, dovevo poi giudicarlo, questo non è certo semplice!

Nonostante che la magistratura minorile tenda, in generale, a sostenere un'ipotesi diversa, io ritengo che nelle questioni concernenti i minori il giudice dovrebbe intervenire il meno possibile e, in ogni caso, adempiendo le sue specifiche funzioni di giudice, magari specializzato, magari sensibile, a cui si richiede una particolare attenzione a certi problemi. Il giudice non deve però

parteggiare *a priori* per l'una o l'altra delle soluzioni: questo atteggiamento in realtà poi non paga.

Un altro problema molto grosso riguarda il settore rieducativo, sul quale anche gli assessori regionali — come risulta dagli atti — hanno fatto degli accenni. Il momento degli adolescenti devianti è attualmente abbastanza rifiutato da tutti i servizi i quali, per problemi comprensibili nei quali sono completamente invischiati, tendono ad affrontare l'assistenza per la nascita, la maternità, l'infanzia e l'assistenza primaria o per lo meno la prevenzione primaria. Quando scoppia il caso dell'adolescente deviante i servizi non sanno che cosa fare, in parte perchè manca l'esperienza, in parte perchè mancano le strutture, poichè il problema dei devianti implica alcuni aspetti ai quali i servizi — ripeto — non sono preparati. Uno di questi aspetti è quello dell'intervento di una autorità. Si tratta, cioè, di intervenire su una persona che, sia per la fase psicologica in cui è, sia per le difficoltà di adattamento sociale che ha già manifestato, è in conflitto con la società. I servizi fanno una gran fatica, anche psicologica, ad intervenire in questi casi ponendosi come autorità, e quindi anche vietando certi comportamenti! Noi facciamo molto meno fatica ad intervenire, perchè siamo più abituati ad essere un organo repressivo, però questo crea comunque dei problemi.

Un altro aspetto da considerare è la polemica contro l'istituzionalizzazione e contro le case di rieducazione, che ha portato alla chiusura di queste case, ma non all'apertura di qualcosa di alternativo. Il risultato, comunque, è che il 90 per cento di questi minori sono in conflitto nei confronti della famiglia e degli ambienti di origine, che talora costituiscono una causa della loro devianza. Noi, quindi, ci troviamo di fronte alla necessità di dare loro in qualche maniera una residenza alternativa e in un ambiente di riferimento alternativo.

Si dice che le esperienze passate sono fallite e che si stanno tentando altre vie; di fatto però mentre si stanno cercando queste vie, noi abbiamo una serie di minorenni che non sappiamo materialmente dove mettere.

E, allora, credo che non bisogna cadere nella illusione che tutte le proposte che si fanno sull'adozione siano risolutive di questo aspetto, perchè è vero che l'adozione risolverà una serie di questi casi — per lo meno lo speriamo — tuttavia ne rimarranno sempre altri, di disadattamento e di necessità, in cui bisognerà trovare per gli adolescenti gruppi di riferimento costruttivi e non devianti. Faccio tale accenno perchè è un altro dei punti nei quali i servizi dovrebbero intervenire in modo efficace e, invece, fanno fatica a farlo e nello stesso tempo, purtroppo, è inevitabile il nostro intervento perchè nel momento in cui un minore o anche il suo genitore o tutti e due, dicono che in quel gruppo-famiglia il minore non desidera andare, non so se ci si può accontentare; questo è un problema da approfondire e la politica attuale è che l'intervento viene fatto solo seguendo questa volontà. Praticamente, noi interveniamo nei confronti dei minorenni degli enti, con l'affidamento ai servizi sociali, solo se loro sono d'accordo. Se non sono d'accordo bisogna trovare una soluzione, perchè noi oggi di fatto non interveniamo.

D A T T I. Il problema cui ha fatto riferimento il collega Millo è indubbiamente di difficile soluzione, e quando ero al tribunale per i minorenni costituiva per noi una tragedia. Ho fatto un'esperienza in un istituto in una zona particolarmente disagiata dal punto di vista sociale, con inserimenti notevolmente difficoltosi, con ragazzi che presentavano gravissimi problemi, e anche qui abbiamo dovuto renderci conto che il sostegno che speravamo di avere dal servizio sociale era scarso. Innanzitutto, non esistono ipotesi, alternative valide, moduli di comportamento, anche perchè queste strutture proprio per il loro tipo di professionalità sono a carattere impiegatizio, con orari di lavoro. Ad esempio, la psicologa ci diceva che doveva fare quattro ore alla settimana e in determinate ore, per cui non poteva occuparsi di un certo ragazzo il quale tornava a casa alle undici di sera e, pertanto, non poteva assisterlo.

La difficoltà è di realizzare un tipo di assistenza assolutamente priva di qualunque

parametro di orari, di strutture preesistenti, addirittura di elementi culturali precostituiti; e ciò da parte di una struttura che, invece, è costituita da gente che ha un orario di lavoro, che ha una sua funzione specifica — il che è molto importante che vi sia — ma che non ha quella duttilità e possibilità di funzionamento a largo raggio che dovrebbe avere e che tutto sommato, in misura più modesta e per compiti diversi, entro certi limiti, noi possediamo, perchè non abbiamo orari di lavoro.

In effetti, quando ero procuratore della Repubblica mi tiravano giù dal letto anche alle due di notte, ed anche ora, quando accade qualcosa, sono sempre disponibile; non dico che questo sia un nostro pregio rispetto a difetti altrui, è una qualità di struttura rispetto a strutture diverse, non è una valutazione personale. Bisogna che le strutture, per poter funzionare in relazione a specifiche esigenze, abbiano una determinata conformazione, cioè dispongano veramente di un'ampia possibilità d'impiego pure territoriale. Anche in tal caso sono sorti conflitti con l'*équipe* di un istituto, che intendeva fare orari d'ufficio durante ore di scuola, cosa che a noi non interessava affatto, perchè il nostro problema era un altro, avere cioè rapporti con la famiglia, cercare di tirare fuori quei problemi che nella scuola non emergevano. Ed era difficile far comprendere alla *équipe* questa nostra esigenza.

M I L L O. Il problema è esattamente ancora questo.

D' A T T I. È evidente che tali strutture vanno viste in un quadro diverso ed è altrettanto chiaro che sono le strutture che debbono cambiare, non il modo d'inquadrare il problema. Il problema, indubbiamente, è questo: sono le strutture che debbono funzionare e bisogna farle funzionare. È necessario, a questo punto, anche quel tipo di collaborazione dialettica e non omogeneizzante, sul quale sono perfettamente d'accordo con il collega Millo, tra la magistratura, che tutto sommato è la più adatta a far comprendere qual è il problema, e gli organi locali che devono avere l'umiltà — è evidente che

hanno tanti compiti in cui sono autonomi, ed è bene che lo siano, tante funzioni primarie, tante caratteristiche immediate data anche la loro natura — di rendersi conto che vi è chi ha vissuto fino a questo momento una certa problematica che loro non hanno ancora vissuto. Bisogna trovare tale capacità di rapporto in tutti noi, con i nostri limiti e difetti che non intendiamo assolutamente sottacere, e negli organi locali, con i loro problemi e, anche, con la loro impostazione burocratica.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Desidero affrontare due questioni molto specifiche e chiedere al dottor Millo, che ha fatto cenno alla possibilità di prevedere due gradi di affidamento, uno stabile e l'altro temporaneo — soluzione da studiare perchè mi sembra interessante — come pensa che possano essere regolati i poteri e le responsabilità della famiglia affidataria. Mi riferisco soprattutto all'ipotesi di affidamento stabile, poichè, per quanto riguarda quello temporaneo, la questione dei poteri e delle responsabilità — si veda la votazione negli organismi collegiali della scuola, le decisioni sanitarie e così via — può essere di minore rilievo.

Dal dottor D'Atti, che ha accennato alla utilità di prevedere il mantenimento della adozione ordinaria per tutte le ipotesi non risolvibili con l'adozione speciale, in concreto ove lo stato di abbandono non possa configurarsi, vorrei sapere entro quali limiti ritiene che sia opportuno mantenere in vita l'adozione ordinaria.

MILLO. Per il primo caso non avrei grandi dubbi a fare un trasferimento totale della potestà parentale, prevederei soltanto quelli che sono i poteri e i doveri della famiglia d'origine, perchè un affidamento del genere avrebbe senso proprio nel quadro dei rapporti che permangono e, quindi, del dovere che concerne il mantenimento di tali rapporti cui corrisponde naturalmente, un potere di vigilanza. Direi nulla di più che vigilanza, perchè altrimenti si creerebbero, poi, conflitti diretti, e sarebbe meglio che

eventuali conflitti tra le due famiglie fossero risolti, per esempio, dall'intervento del giudice tutelare o comunque di una figura di giudice più decentrata sul territorio di quanto non sia adesso la nostra.

Condivido le critiche sulla strutturazione del tribunale per i minorenni, che andrebbe cambiata in maniera da renderla meno accentrata.

È evidente che questa forma di affidamento più stabile potrebbe avere un'altra etichetta, ed io non ho nulla in contrario a che si chiami adozione ordinaria, affiliazione, eccetera. A mio avviso, dovrebbe essere più elastica degli attuali istituti dell'adozione ordinaria, dell'affiliazione e dell'affidamento, proprio perchè essendo più elastica, da una parte coprirebbe tutti i casi attualmente prevedibili, dall'altra potrebbe funzionare meglio, plasmandosi sulla situazione concreta.

Si potrebbe trovare un'etichetta anche più gratificante per gli eventuali affidatari, con la parola « affiliazione » ad esempio, facendone però un istituto diverso da quello che è attualmente.

L'altro affidamento più temporaneo, invece, non presenterebbe problemi. Credo che la difficoltà risieda non tanto nella temporaneità quanto nel regolamentare i rapporti con la famiglia d'origine, con i genitori, eccetera. Probabilmente si tratterebbe di stimolare i servizi, la politica locale in generale, per fare sorgere questa tendenza. Io non sono un idealista, cioè uno che si stacca dalla realtà, ma se dovessi oggi ipotizzare un tipo di società mi piacerebbe immaginarla così: un posto nel quale i servizi sociali, la comunità, diciamo il sistema nervoso della comunità riescano ad individuare non solo le carenze, cioè le famiglie che funzionano male, i problemi di quelli che hanno bisogno di assistenza economica o educativa, ma anche le risorse della comunità, per esempio, le coppie disposte ad adottare, le persone disposte a rendersi attive nelle eventuali comunità o nei gruppi familiari per gli adolescenti devianti. Condivido pienamente il giudizio che gli operatori sociali, per esempio, non riescono di farlo a seguire i gruppi ap-

partamento, perchè hanno problemi di orario tali per cui, alle otto di sera, quando è il momento migliore in tutte le famiglie per discutere certi argomenti, essi si trovano a discutere con i propri familiari e non con i ragazzi.

Allora questa individuazione di ricchezze, di possibilità della comunità andrebbe non solo rilevata ma anche stimolata.

Detta così la cosa è veramente utopistica; ma ciò non toglie che si potrebbe cercare di incamminarsi su questa strada. Io per esempio, sempre in Emilia-Romagna cui si riferisce la nostra esperienza, posso dare veramente i più alti riconoscimenti agli enti locali di aver fatto dei grossi sforzi nel campo dei servizi sociali. Questo è un dato oggettivo; ciò non toglie che di fatto, quando dobbiamo risolvere i problemi dei minori, i servizi sociali per primi (e bisogna dare atto della loro apertura) si rivolgono a comunità, gruppi di volontari privati, in genere cattolici, perchè solo quelli sono i gruppi che accolgono i minori devianti e riescono a tenerli.

Questo indica due cose: primo, che il volontariato va coordinato e stimolato (non lasciato a se stesso, perchè non può risolvere i problemi), ma non scavalcato; secondo, che probabilmente i cattolici hanno una motivazione che li spinge in questo volontariato e quindi bisognerebbe riuscire a creare la stessa motivazione anche in chi non la tiene, perchè non credo che soltanto i cattolici possano avere la spinta ad occuparsi degli altri.

Bisognerebbe, allora, preoccuparsi — come dicevo — di creare questa spinta, perchè se creiamo dei servizi che tendono a sostituirsi alla comunità, è vero che in teoria la sostituzione non c'è, ma in pratica il problema è quello.

D'ATTI. Francamente direi che in entrambi i disegni di legge, dei quali ho preso visione, il problema è impostato correttamente. È chiaro, cioè, che vi sono due modi diversi per risolvere il problema; è chiaro che in entrambi i progetti l'adozione ordinaria è considerata come un fatto eventuale, subordinato alla non adattabilità al caso concreto dell'adozione legittimante o speciale che sia. E quindi è un'ipotesi secondaria.

Per realizzarla come tale, il progetto Petrella ed altri pone, in sostanza, delle questioni di valori e di pregiudizialità. Cioè dice: l'adozione ordinaria il giudice l'attua nel caso in cui non sia possibile o non sia opportuno, eccetera. Il progetto De Carolis ed altri cerca di determinare dei limiti più obiettivi; ne fa anche una questione, se non erro, di età.

A me sembra, però, che entrambe le ipotesi siano praticabili. Rispetto al problema dell'età avrei delle perplessità, proprio perchè vi possono essere dei casi concreti — cui facevo riferimento prima — in cui l'età è ancora di otto anni, in cui l'adozione speciale o legittimante non è assolutamente praticabile perchè il padre abita a 50 metri di distanza e il problema in qualche modo bisogna risolverlo.

Quindi, nell'ambito della linea cui accennavo prima, direi che il progetto Petrella ed altri responsabilizzi maggiormente il magistrato, dà più credito alla capacità del magistrato, dia più credito alla capacità del magistrato, dia più credito alla capacità del magistrato, preferenza verso l'istituto dell'adozione speciale o legittimante: e quindi ritiene superfluo controllare l'attuazione di questo principio con dei limiti obiettivi.

Debbo dire che mi sembra preferibile questa tesi perchè ritengo che, se non è disperso tra giudici diversi che si occupano del problema in modo marginale, ma è riferito a giudici che se ne occupano realmente e in modo primario, questo riconoscimento nei confronti del magistrato non sia gratuito.

È chiaro che il discorso può non esser tale (e qui riconosco la fondatezza delle critiche fatte in sede locale e congressuale nei confronti dell'operato dei giudici tutelari) se la funzione viene dispersa, proprio perchè diventa scarsamente professionale. Io per esempio, che mi occupo dei minori in modo marginale, posso non avvertire in modo specifico e professionale il problema, non vedere quindi fino a che punto la preferenza da dare all'adozione speciale o legittimante debba condizionare il mio comportamento e indurmi a fare un certo tipo di analisi piuttosto che un'altra più sommaria, la quale potrebbe portarmi a conclusioni diverse.

2^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (13 febbraio 1979)

P R E S I D E N T E . Nessun altro chiedendo di parlare, ringraziamo i nostri gentili interlocutori, assicurando loro che saranno tenute nel debito conto, prima dalla Commissione e poi dall'Assemblea, le notizie e le informazioni dateci.

D ' A T T I . Desidero a mia volta ringraziare il Presidente e la Commissione per l'occasione offertaci e per il metodo adottato, che spero abbia un seguito perchè ci dà la possibilità di portare a conoscenza degli organi legislativi i problemi da noi vissuti con concretezza. Non abbiamo, ovviamente, alcuna presunzione di essere portatori di soluzioni politiche; ma il fatto di tener conto, per realizzare la vostra volontà politica, dei limiti e delle difficoltà concrete in

cui poi questa volontà dovrà essere attuata, è secondo me un'esigenza primaria proprio per realizzare la volontà del popolo.

P R E S I D E N T E . Questa è un'esigenza sentita anche dal Parlamento, sebbene vi siano spesso difficoltà concrete, purtroppo, che rendono difficile l'attuazione di queste indagini conoscitive. Tuttavia intendiamo farle con sempre maggiore frequenza.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 20,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA