

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
————— VII LEGISLATURA —————

**2<sup>a</sup> COMMISSIONE**

**(Giustizia)**  
—————

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

(articolo 48 del Regolamento)

**Resoconto stenografico**  
—————

**16<sup>a</sup> SEDUTA**

**MARTEDÌ 27 FEBBRAIO 1979**  
—————

**Presidenza del Presidente VIVIANI**  
—————

## INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . pag. 259, 262, 268 e <i>passim</i>	BARBARITO . . . pag. 268, 269, 271 e <i>passim</i>
GOZZINI ( <i>Sin. ind.</i> ) . . . . . 267, 290	BERIA D'ARGENTINE . .268, 269, 271 e <i>passim</i>
PETRELLA (PCI) . . . . . 271, 278, 281 e <i>passim</i>	BUFARDECI . . . . . 259, 262
TEDESCO TATO' Giglia (PCI) . . . 262, 265, 266 e <i>passim</i>	CARUSO Anna Maria . . .272, 278, 285 e <i>passim</i>
	CHIARIELLO . . . . . 264, 265, 268
	SCAPARRO . . . . . 277, 285, 290
	TRAPANI . . . . . 262, 264, 265 e <i>passim</i>

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dirigente della pretura di Bergamo, Corrado Bufardecì; i giudici del tribunale per i minori di Napoli Stefano Trapani e Antonio Chiariello; il presidente del tribunale per i minori di Milano Adolfo Beria d'Argentine e i giudici Annamaria Caruso, Fulvio Scaparro e Gilberto Barbarito, dello stesso tribunale.*

*La seduta ha inizio alle ore 11.*

DE CAROLIS, 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, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento.

Do senz'altro la parola al dottor Bufardecì, dirigente della pretura di Bergamo.

BUFARDECÌ. Col permesso del Presidente intendo precisare che non mi occupo di adozione, ma delle tutele; per quanto riguarda le adozioni, ci dovrebbe essere un filtro attraverso la pretura, filtro che, come dirò poi, non esiste e non può esistere, per certe modifiche apportate dalla legge sul nuovo diritto di famiglia.

È ormai opinione comune che le attuali condizioni sociali richiedano un urgente rinnovamento e adattamento della legislazione. Con riferimento alla specifica materia della tutela dei minori, occorre sottolineare che l'abbattimento di certi valori e il radicale cambiamento dei comportamenti giovanili postulano la necessità di nuove e più adeguate strutture.

La stessa riforma del diritto di famiglia, che per molti versi si è dimostrata valida, ha creato notevoli difficoltà per i casi di urgente intervento a tutela dei minori, ed è sentita la necessità di un pronto correttivo.

In passato, infatti, per quanto attiene al problema della funzione propria del giudice tutelare, a questo organismo era riconosciuta pacificamente autorità sufficiente a inter-

venire informalmente, su richiesta anche verbale dei genitori, per prescrivere al minore comportamenti adeguati alla conservazione dell'armonia familiare e per convincerlo del danno che poteva derivargli da certe condotte asociali. Inoltre, l'ultimo comma dell'articolo 336 del codice civile conferiva al giudice tutelare la competenza per i provvedimenti urgenti a carico dei genitori, nei casi di violazione dei doveri inerenti alla patria potestà, o di loro condotta pregiudizievole ai figli minori.

Oggi, invece, i minori non sono sempre disposti a seguire gli orientamenti educativi dei genitori e, in tal caso, interpretano in chiave repressiva anche l'intervento del giudice meglio disposto ad ascoltarli e a seguire i loro problemi.

Nei confronti dei genitori i provvedimenti urgenti sono stati trasferiti alla competenza del tribunale per i minorenni dalla nuova formulazione dell'articolo 336 del codice civile e ognuno può immaginare, data la sede extraprovinciale di tale tribunale, quale sia l'effetto negativo in ordine alla tempestività dell'intervento.

Il problema delle funzioni riguardanti direttamente i minori può essere risolto mediante un'effettiva collaborazione degli organismi di assistenza sociale con il giudice tutelare, se non addirittura — ed è quanto mai auspicabile — con l'assegnazione di un assistente sociale a tale organo giudiziario. Si è rimediato in qualche modo con l'attivazione del servizio di assistenza sociale, prima sul piano provinciale e attualmente a livello comunale, e bisogna dire che in molti comuni tale servizio opera con oculatezza e tempestività. In provincia di Bergamo abbiamo instaurato un collegamento telefonico fra gli assistenti sociali e il giudice tutelare, per i suggerimenti tecnici che l'organo giudiziario può fornire a seconda della particolarità del caso concreto. Il giudice tutelare, informato tempestivamente dell'esito degli accertamenti, ne informa telefonicamente il giudice delegato dal Presidente del tribunale per i minorenni di Brescia, al quale gli assistenti sociali portano materialmente la loro relazione, per un tempestivo intervento. Questa prassi è avviata ormai da sei mesi. Per la

verità non tutti i comuni sono ancora organizzati in tal senso, ma si sta facendo di tutto per ottenere una certa armonia di orientamenti operativi.

Il problema delle funzioni riguardanti i genitori, cioè dell'intervento del giudice tutelare — che però ormai non ha più competenza — per i provvedimenti di urgenza a carico dei genitori che hanno un comportamento pregiudizievole nei confronti dei figli, trova la sua unica soluzione nel ripristino di quella competenza attribuita al giudice tutelare dalla precedente formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 336 del codice civile (mi pare che uno dei progetti di legge accenni, anche se non specificamente, a questo problema), in armonia con quanto prevede il quarto comma dell'articolo 17 del disegno di legge numero 968 per l'assistenza e la protezione del minore in situazione di abbandono; infatti non si vede quale sia la differenza in termini di urgenza fra tale situazione e quella configurabile nella violazione dei doveri inerenti alla potestà dei genitori o nella condotta di questi pregiudizievole ai figli minori.

Passando all'ultima parte del primo quesito, l'esperienza degli ultimi anni insegna che l'adozione speciale è applicata in minor misura e che l'affiliazione è quasi del tutto negletta. Per il primo istituto, il motivo della minore applicazione è da ricercare nell'attuale possibilità giuridica del riconoscimento dei figli nati fuori dal matrimonio, nella maggiore responsabilizzazione delle coppie, o soltanto della donna, in ordine alla procreazione, e nel limite di età prescritto dalla legge per l'adottando. È sentita, in proposito, la necessità di aumentare tale limite di età, di unificare i due istituti dell'adozione ordinaria e di quella speciale per tutti i minori, e di lasciare in vita l'ordinaria soltanto per i maggiorenni con la sola distinzione contenuta nelle norme relative all'assenza dei genitori, fuori dei casi di abbandono, e al cognome da attribuire all'adottando. A quest'ultimo proposito è molto sentita ed auspicata una disposizione analoga a quella contenuta nell'articolo 39 del disegno di legge n. 968, come anche il meccanismo previsto dallo stesso disegno di legge per gli atti dello stato civile, sembrando sufficiente l'autorizzazione dell'auto-

rità giudiziaria prevista dall'articolo 40, mentre appare macchinoso il congegno predisposto dal disegno di legge n. 124. In definitiva, nell'eventuale unificazione dei disegni di legge n. 791 e n. 968, sembra corrispondere ad esigenze operative la conservazione soprattutto degli articoli 30 e 31 del disegno di legge n. 791, articoli che attengono alla dichiarazione di disponibilità dei genitori che vogliono adottare bambini abbandonati, e alla formazione di un elenco di questi genitori disponibili.

I dati dell'esperienza suggeriscono la conservazione dell'istituto dell'affiliazione, pur se poco applicato. È utile, infatti, lasciare uno spazio a coloro che siano disponibili per l'assistenza ad un minore senza la volontà di assumere i maggiori impegni derivanti dall'adozione. È utile a questo punto citare un caso occorso alla pretura di Bergamo. Si trattava di una donna non sposata, con un figlio nato, ovviamente, fuori del matrimonio da persona non identificata, e riconosciuto dalla donna, che ha lasciato poi il bambino ai genitori e si è recata in Germania, dove successivamente si è sposata e ha avuto altri figli: il bambino è quindi rimasto abbandonato. I genitori che lo avevano in affidamento, così come prescrive l'attuale legislazione sull'affiliazione, ne hanno chiesto, appunto, l'affiliazione, al fine di dare una parvenza di legittimazione al minore, di assicurargli un maggior calore familiare. Io ho dato il via all'affiliazione, pur essendo in contrasto con alcune disposizioni di legge. In certi casi noi magistrati non possiamo fare diversamente: quando ci sono delle leggi vecchie dobbiamo cercare di superarle. Questo non significa essere « pretori d'assalto », come da alcune parti ci si definisce, ma si tratta semplicemente di adattare ai casi concreti della nuova realtà sociale le vecchie norme, oppure di far fronte alle lacune, cioè quando il legislatore è carente.

Nella gradualità delle disponibilità sociali trova spazio l'istituto dell'affidamento familiare, che molte volte riesce a risolvere positivamente la condizione dei minori privi di assistenza, senza impegni formali per gli affidatari. Tale istituto può rivelarsi spesso utile al reinserimento del minore nella famiglia

d'origine, alla stregua di quanto prevede l'articolo 5 del disegno di legge n. 791. È naturale che la fortuna di questo istituto è legata alla oculatezza degli organi di assistenza sociale nella scelta della famiglia affidataria. Risultati positivi si potrebbero avere, in questo settore come in tutti quelli relativi alla tutela dei minori o all'assistenza alle famiglie, dai consultori familiari.

Passo ora al problema dei consultori familiari e dei servizi assistenziali presso gli enti locali.

Per quanto attiene ai servizi assistenziali degli enti locali ho già detto qualcosa rispondendo al primo quesito. I consultori familiari non hanno ancora cominciato a funzionare a Bergamo. Sarebbe auspicabile, in proposito, che a tale organismo fossero conferiti legislativamente compiti ben precisi, al fine di ottenere un sistema filtrante, rispetto all'intervento giudiziario, in tutta la materia familiare e minorile.

Accenno appena all'utilità di un incontro — con i consultori familiari — di quei coniugi che siano già sull'orlo della separazione o che abbiano, comunque, problemi di incompatibilità. Bisogna rendersi conto che il tempo a disposizione dei presidenti dei tribunali per il tentativo di conciliazione, in apertura della procedura per la separazione dei coniugi, è troppo esiguo per una conoscenza approfondita di una convivenza familiare e per consentire di tentare una ricomposizione dei dissidi manifestatisi. In genere i presidenti trattano, in mezza giornata, da otto a dodici comparizioni di coniugi: il tempo è troppo ristretto per emettere dei provvedimenti che, sia pur temporanei e revocabili dal giudice istruttore e poi dalla sentenza, sono sempre dei provvedimenti che, avendo efficacia immediata, danno un certo assetto che è poi difficile smantellare. La mancanza delle formalità legali, che costituiscono indubbiamente una barriera psicologica difficile da superare, darebbe ai consultori familiari il vantaggio di non rappresentare l'ultima spiaggia. Domandando a tali consultori la competenza di occuparsi anche delle coppie non unite in matrimonio, si eviterebbe anche la necessità del ricorso al pretore, con la macchinosa procedura dettata dalla nuova formulazione del-

l'articolo 145 del codice civile. L'esperienza in proposito mi suggerisce di dire a chiare note che tale norma è del tutto inutile, perchè è difficile ottenere la concorde delega alla decisione da parte di due coniugi che sono arrivati al punto di ricorrere al pretore, e perchè tale difficoltà induce a non ricorrervi.

Ho avuto due casi al termine dei quali ho dovuto dire: se siete a questo punto, non c'è che da passare al primo piano, dove c'è il tribunale, e andate a separarvi. È inutile dire, nell'articolo 145, che si può ricorrere al pretore perchè sani certi dissidi tra i coniugi, o tra i genitori in ordine a questioni importanti attinenti la prole, quando poi si dice che il pretore, ove non trovi accordo tra i due, può decidere soltanto se ha la delega unanime degli stessi; ciò significa che quei genitori devono dire: vogliamo che il pretore decida anche contro la nostra volontà. Non si può mai trovare un accordo in questi casi. Infatti, dalla data di entrata in vigore del nuovo diritto di famiglia, nella pretura di Bergamo si sono avuti soltanto due casi, e con esito negativo.

I consultori familiari potrebbero anche essere incaricati dal giudice tutelare di prendere in esame minori disadattati o con problemi da difficili rapporti coi genitori: potrebbero farlo con maggiore possibilità di successo, per la mancanza di quella solennità inibente che è tipica dell'ambiente giudiziario, o comunque ricavando maggiore disponibilità di dati, per indicare all'organo giudiziario i provvedimenti più idonei.

Le stesse motivazioni sono valide per il caso di aborto della minore. È necessariamente preliminare ad ogni intervento del giudice tutelare, in questi casi, una indagine informativa ad opera del consultorio familiare, per evitare che la notizia della necessità di ricorrere all'organo giudiziario spaventi la minore, al punto di condurla alla clandestinità. E questo è un caso che mi è capitato, in quanto ho avuto soltanto due casi di minorenni che hanno chiesto l'autorizzazione per l'aborto, e per uno di essi, preannunciatomi da un legale, fissai l'udienza di comparazione per il pomeriggio dello stesso giorno, ma non venne nessuno. Dopo due o tre giorni, parlando con il legale ebbi l'impressione che la mino-

re, d'accordo con una sorella maggiore, si fosse rivolta altrove, sfuggendo così alla competenza del giudice. Questo accade perchè le persone sono male informate, per cui ritengono che il giudice sia un organo repressivo ed i giovani lo vedono come in un'atmosfera di solennità dalla quale bisogna fuggire e che non li ascolterà e non li capirà con la loro stessa mentalità.

Quindi, bisognerebbe informare la gente sulla disponibilità del giudice in proposito, e a tal fine sarebbe necessaria un'opera di informazione da parte dei consultori familiari.

Infine, è auspicabile che le delineate competenze, genericamente previste dalla legge-quadro 29 luglio 1975, n. 405, e dalle successive leggi regionali, siano legislativamente e specificamente sancite come obbligo dei consultori familiari.

**TEDESCO TATÒ GIGLIA.** In relazione ad un'osservazione che faceva il dottor Bufardecì sul mantenimento dell'affiliazione, vorrei sapere se egli ritiene che questo istituto vada diversamente regolamentato.

Per quanto riguarda poi l'adozione ordinaria, dato che — se ho ben capito — lei manterrebbe questo istituto esclusivamente per i maggiorenni, vorrei sapere in base a quali considerazioni ritiene che sarebbe bene escluderlo per i minorenni. In tal caso, poi, come risolverebbe il problema dei minorenni non in stato di abbandono ma ugualmente in condizioni di difficoltà, ossia di semiabbandono?

Infine, per quanto riguarda l'affidamento familiare, ritiene debba prevedersi un intervento giurisdizionale, oppure che debba aversi semplicemente un intervento sociale?

**BUFARDECÌ.** Direi che l'affiliazione va conservata per quei casi che non rientrano formalmente nelle previsioni della legge, per dare la possibilità al giudice, con una formulazione ampia, di farvi ricorso quando non è possibile adottare altri istituti.

L'affidamento penso vada riconosciuto legislativamente come istituto e non semplicemente come prassi. Inoltre, è necessario un intervento sociale, che però valga come suggerimento operativo all'organo giudiziario,

perchè l'affidamento abbia una sanzione giuridica, ossia perchè ci siano degli effetti giuridici da esso derivanti. Sarebbe poi opportuno che la legge prevedesse questo istituto come presupposto sia per l'adozione che per l'affiliazione.

Venendo all'adozione ordinaria, direi che essa, nella storia dell'istituto dell'adozione, ha degli agganci con la necessità di tutela patrimoniale, la quale si può avere con la semplice nomina del tutore, oppure con l'intervento del giudice tutelare nel controllo dei rendiconti annuali od in altre forme. Siccome, però, l'adozione speciale dovrebbe essere prevista per tutti i minori, bisognerebbe conservare l'istituto dell'adozione ordinaria per i maggiorenni, nei casi in cui c'è una necessità di tutela patrimoniale da mettere in evidenza.

**PRESIDENTE.** Se non ci sono altre domande non ci rimane che ringraziare sentitamente il dottor Bufardecì per aver accolto il nostro invito e per averci esposto il suo pensiero, che riflette anche una vita vissuta fra questi problemi e che è, quindi, di particolare valore. La Commissione terrà nel dovuto conto le sue osservazioni.

Intervengono ora i giudici rappresentanti del tribunale per i minori di Napoli: Stefano Trapani e Antonio Chiariello. In relazione al questionario che vi abbiamo inviato ed ai disegni di legge al nostro esame vi pregheremo di esporci le vostre valutazioni, osservazioni e critiche, in modo che noi possiamo cercare di emanare una legge più vicina possibile alla realtà ed alle esigenze sociali. Ha la parola il dottor Trapani.

**TRAPANI.** Senza rifarci ai disegni di legge che sono stati presentati, vorrei puntualizzare alcuni punti fondamentali per il nostro lavoro al tribunale per i minorenni di Napoli. Noi ci troviamo di fronte ad una situazione particolare, che non è il caso di illustrare, però occorre che la legge specifichi con grande chiarezza in che cosa consiste lo stato di abbandono. La legge parla di un generico stato di abbandono morale e materiale, ma il concetto dovrebbe essere meglio precisato, perchè non riusciamo a capire per

quanto tempo il minore debba versare in questo stato per essere considerato abbandonato. Perciò la legge dovrebbe essere chiara su questo punto e di facile comprensione così da evitare, nei limiti del possibile, i conflitti con i genitori naturali.

Inoltre, il giudizio di opposizione che segue il decreto di adottabilità è, secondo noi, troppo atipico nel suo snodarsi. Innanzitutto, occorre che un avvocato si affianchi alla parte per perorare la causa, mentre il più delle volte si nota l'impossibilità per il popolo di affidarsi ad un legale pagandolo. In sostanza, il destinatario della sottrazione è proprio la persona più indigente, più bisognosa, per cui si dovrebbe fare in modo che un gratuito patrocinio, molto più snello di quello di cui di solito si può usufruire, venisse ad affiancarsi alla coppia, la quale in tal modo avrebbe la possibilità effettiva di opporsi al decreto stesso.

Altro punto che a noi sta a cuore è la scelta della coppia a cui affidare il minore. Nella legge si parla di una comparazione che si dovrebbe operare fra le coppie che hanno chiesto il bambino, ma non si riesce a capire come si possa esaurire un giudizio di comparazione quando sono diverse migliaia le coppie aspiranti. La selezione, se lasciata completamente alla discrezionalità del magistrato, può ingenerare nella popolazione determinate spiacevoli situazioni, per cui noi magistrati preferiamo ancorarci alla legge. Quest'ultima dovrebbe perciò prevedere una serie di criteri obiettivi e maggiormente dettagliati, fra cui l'idoneità fisica della coppia, risultante da certificazione, il non superamento di certi limiti di età, l'aver frequentato la scuola d'obbligo e così via. Il legislatore dovrebbe anche precisare l'arco di tempo entro il quale le coppie debbono essere selezionate e comparate e specificare che cosa si debba fare delle domande momentaneamente disattese, per sapere se esse debbano essere respinte ed archiviate oppure se possano essere sempre ritenute valide in attesa che la coppia, in un successivo momento, abbia una posizione più favorevole.

La legge è completamente oscura al riguardo. Un altro punto importante, secondo noi, è quello dell'appello contro l'affidamento

preadottivo, che non dovrebbe essere concesso. Ci troviamo di fronte ad una situazione strana: la coppia per noi non idonea ricorre in appello e il giudice d'appello, basandosi esclusivamente sul fascicolo della coppia, senza aver mai avuto rapporti con essa (come invece ne ha avuti il giudice delegato) essendovi una certa discrepanza tra la valutazione di detto giudice e quella *standard* degli assistenti del servizio sociale, ritiene che la coppia debba essere di nuovo giudicata. Ripeto, la situazione è assurda, perchè quando il giudice delegato ha stabilito, secondo determinati criteri, che una coppia non è idonea, non è possibile che il giudice d'appello faccia cadere il provvedimento, che è basato su una serie di elementi che sono affidati esclusivamente al giudice delegato. Allora, sembra opportuno che la ricerca della coppia idonea venga affidata oltre che al giudice delegato ad una *équipe* di persone determinata dal legislatore, composta da medici, psicologi, educatori, cioè da persone che abbiano un grande allenamento nel valutare le coppie, spersonalizzando il più possibile la scelta, che non sarà più soltanto basata su quello che dice il giudice delegato o il tribunale, così da fare in modo che una volta stabilita la scelta non vi siano più possibilità di ripensamento.

Altra situazione che ci sta molto a cuore è quella dei bambini istituzionalizzati. Il compito di sorvegliare che la istituzionalizzazione avvenga nel miglior modo possibile difficilmente viene svolto dal giudice tutelare. Per quali motivi? Per lo più si tratta di giudici di piccole preture, oberati da tanto lavoro che tralasciano quasi completamente il servizio per i minori negli istituti. Il legislatore dovrebbe far sì che questo compito spetti anche a noi del tribunale per i minori o alla pretura dello stesso tribunale, cioè che la sorveglianza di questi bambini venga affidata ad una molteplicità di organi, perchè non è giusto che il giudice tutelare non esegua affatto questo compito o lo esegua con molta, molta approssimazione. Mi son recato presso la Procura della Repubblica ordinaria di Napoli e ho fatto presente al Procuratore che ci vengono fatte continue segnalazioni di situazioni che potrebbero sfociare facilmente in incriminazioni e che quindi vi sarebbe la ne-

cessità che un sostituto setacci i vari istituti napoletani, in modo da accertare e porre rimedio a queste situazioni. Mi si è risposto che non è possibile, perchè una indagine sugli istituti significherebbe dover estendere la stessa indagine su tutti gli enti pubblici, quindi ne deriverebbero notevoli complicazioni. Ho fatto ancora osservare che quella dei bambini negli istituti sta diventando sempre più una situazione deficitaria, al che mi è stato risposto di segnalare i casi più importanti, per i quali ora si farà il possibile e in seguito si vedrà. In sostanza manca il controllo: Napoli ha 120 istituti e di questi alcuni tacciono sullo stato di abbandono perchè è proficuo il tacere, altri lo segnalano con estremo ritardo, altri affidano ad una coppia un bimbo perchè pensano, così facendo, di eliminare l'istituzionalizzazione, ma tale affidamento è fatto in modo molto arbitrario e il problema nasce quando questa coppia viene dinanzi a noi per legittimare la situazione. Noi cosa possiamo fare? Togliere il bambino alla coppia che già lo ha da tempo, trasferirlo di nuovo in istituto come un pacco e poi scegliere una coppia adatta? È impossibile. Così facendo non si fanno gli interessi del minore, come invece sarebbe possibile fare se lo stato di abbandono fosse segnalato con tempestività.

Altra questione che ci sta a cuore segnalare riguarda la forma di convivenza tra l'adozione speciale e quella ordinaria. L'adozione ordinaria a Napoli impoverisce quella speciale, tanto da far sì che questa non possa attivamente operare. Quando si lascia l'adozione ordinaria in piedi così come è oggi, si fa sì che la coppia, che non riesce ad avere il bambino perchè deve fare la coda per il gran numero di domande, si rivolge al privato, il quale consensualmente le consegna il bambino, poi questa situazione consensuale viene legittimata davanti a noi. Se il legislatore vuole evitare questa procedura deve far sì che anche la coppia che adotta in via ordinaria venga selezionata, perchè è un arbitrio dire oggi alla coppia, che è già d'accordo con i genitori naturali del bambino, che non è all'altezza dell'adozione: la legge non dà questa possibilità. Invece, se la legislazione stabilisse che la selezione è ugualmente dovuta anche

in questo caso, allora si potrebbe stroncare la situazione. Abbiamo molte coppie abbastanza scadenti dal punto di vista dell'idoneità, che tuttavia adottano in via ordinaria eludendo completamente la procedura dell'adozione speciale. La distinzione tra le due adozioni è inutile; dobbiamo anche tenere presente che le persone a cui si rivolge questo tipo di adozione sono persone dalla scarsissima cultura, salvo alcuni casi. Allora, dire che una adozione è legittimante e l'altra non lo è, fa sorgere confusione e il più delle volte gli interessati aspettano anni ed anni e non adottano in via ordinaria perchè sanno che quella via non tutela completamente la situazione. Noi sappiamo che non vi è una differenza abissale tra le due forme di adozione, ma il legislatore dovrebbe stabilire un'unica adozione che abbia lo stesso valore nell'uno e nell'altro caso, conservando l'adozione ordinaria solo tra i consanguinei, quando cioè si vogliono mantenere situazioni che è bene non vengano eliminate.

*C H I A R I E L L O .* Vorrei aggiungere che, proprio per la carenza dei minori adottabili e per il numero stragrande di coppie senza figli che trovano difficoltà ad adottare, oltre alla scappatoia dell'adozione ordinaria si ricorre anche a quella del riconoscimento di figli illegittimi naturali. Il marito riconosce come proprio il figlio di una ragazza madre consenziente, a tale riconoscimento segue quello da parte della moglie. Dato il tempo che occorre per adottare in via speciale, molte coppie si orientano su questa strada, per poter più facilmente soddisfare le loro esigenze adottive e familiari.

*T R A P A N I .* Non serve neanche, come osservava qualche collega dell'alta Italia, che la coppia o il padre si sottoponga all'esame del sangue, perchè non si può avere l'acquiescenza ad un simile esame che, tra l'altro, non dà alcuna garanzia. La situazione napoletana è grave non solo in questo campo, ma anche in altri e noi non vogliamo che le soluzioni si trovino solo nel nostro campo, però penso che il legislatore, almeno da quanto risulterebbe dai disegni di legge in esame, si è mostrato molto evanescente, mentre sarebbe



2<sup>a</sup> COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

necessario che l'articolazione dei vari punti fosse svolta con più decisione.

**T E D E S C O T A T Ò G I G L I A .** L'esposizione è stata molto chiara e interessante, sui punti nodali del problema. Dalla questione del controllo degli istituti, quale valutazione fate derivare circa gli affidamenti familiari? Cioè, per ragioni di controllo, è opportuno che gli affidamenti vengano giurisdizionalizzati, oppure no? La materia è controversa.

**T R A P A N I .** Se intende l'affidamento familiare come istituto a sè, che prescinde dall'adozione, dico con chiarezza che a Napoli vi si ricorre molto raramente. È innato nel popolo napoletano, nella coscienza napoletana il non voler vivere un momento transitorio; il fatto di innestare un estraneo in una situazione che può durare un mese, un anno è considerato un fastidio. Secondo me, però, se si provvedesse ad una maggiore pubblicizzazione dell'istituto — e ciò sarebbe un bene perchè di questi problemi se ne parla sempre poco —, l'affidamento dovrebbe comunque avvenire attraverso la via giurisdizionale. Napoli presenta anche una situazione di strutture alternative alla nostra e molto spesso sono costretti a sentire casi di larvata corruzione. Non illudiamoci, la gente pur di avere un bambino è disposta a pagare fior di quattrini, quindi stando così le cose dobbiamo sperare che almeno il magistrato sia immune da questi interessi, mentre una persona che dipenda da un qualsiasi ente non può dare grandi garanzie. Dico questo non perchè la nostra funzione sia da mettere sul piedistallo e quella di altri da avvilire, ma perchè non vi è coscienza sociale in Italia, e allora si incorre in questi gravi inconvenienti. Pertanto, sono favorevole a che l'affidamento sia senz'altro giurisdizionalizzato.

**T E D E S C O T A T Ò G I G L I A .** Mi interessava un parere che quanto meno tenesse conto di tutte le situazioni, non delle situazioni-limite in cui la giurisdizionalizzazione è necessaria.

Secondo voi, attraverso quale modifica di legge si potrebbe ovviare ai falsi riconosci-

menti dei figli nati fuori del matrimonio? Devo dire che tentammo anche di affrontare la questione in tema di riforma di diritto familiare poi però eludemmo il problema, perchè non trovammo la soluzione soddisfacente.

**T R A P A N I .** La soluzione è molto difficile perchè in sostanza, alle lunghe, sembra impossibile in ogni caso. Secondo me si dovrebbe fare in modo di rendere più operativa la legge nella sua sostanza, sconsigliando così le coppie dall'agire per vie traverse. Se dessimo la possibilità alla legge di operare in modo pieno, la coppia non seguirebbe strade diverse. Desidero precisare, inoltre, che un grosso inconveniente è rappresentato dalla mancata possibilità di riconoscimento del bambino da parte della ragazza madre al di sotto dei 16 anni. È una cosa assurda! Noi non possiamo pensare che se una ragazza ha un bambino non può riconoscerlo perchè la legge le vieta tale possibilità. Il problema viene aggirato dando il minore in affidamento ai parenti che hanno la possibilità di tenerlo.

Ma *quid juris* nel caso che la ragazza sia orfana e sola? In tal caso, la ragazza è costretta ad affidarsi ad altre persone e il bambino nel frattempo viene dichiarato figlio d'ignoti, e quindi adottato.

Se noi vogliamo far sì che il vincolo creato tra il bambino e la madre permanga, qualora sussistano le condizioni di idoneità (una ragazza che ha 16 anni, a meno che non sia una mezza folle, è abbastanza matura) il legislatore deve fare in modo che questa situazione venga chiarita.

Abbiamo moltissimi casi nei quali la ragazza non può avvalersi del riconoscimento, allora compare una nonna che non si sa bene chi sia, si prendono le solite informazioni attraverso le quali si stabilisce che può tenere il bambino e così facendo noi iberniamo il minore fino a quando la ragazza non potrà riconoscerlo. È questo un altro punto fondamentale da sottolineare.

**C H I A R I E L L O .** In sostanza, la legge che attualmente disciplina tutta l'adozione speciale conserva ancora, per il minore che viene adottato in via speciale, nella copia integrale dell'atto di nascita, il cognome origi-

nario. Credo che sia un neo che il ragazzo porta su di sé per tutta la vita, anche se l'unico momento in cui si chiede tale certificato e viene fuori il cognome è quello del matrimonio; ritengo pertanto che sia opportuno eliminare ciò.

Per quanto riguarda, poi, il quesito posto dalla senatrice Tedesco sui falsi riconoscimenti, penso che se viene attuato quanto ha detto il giudice Trapani sul controllo degli istituti assistenziali, si avrà un elevato numero di minori dichiarati in stato di abbandono, e quindi adottabili, per cui la coppia, avendo maggiori possibilità di adottare un bambino, non ricorrerebbe più, per soddisfare la propria istanza, a sotterfugi o a vie distorte.

**T R A P A N I .** Sempre sul problema della coppia, aggiungo che è bene che questa venga individuata in un arco della vita ben determinato. Non dobbiamo fare in modo che il quarantacinquenne abbia le stesse *chances* di un trentenne; il legislatore, secondo lo spirito della legge, che è quello che noi ancora oggi applichiamo, deve stabilire che dopo una certa età non è più possibile procedere all'adozione, altrimenti si arriva al punto che ad esempio a Napoli, pur non facendolo trasparire nei provvedimenti, si eliminano le coppie ultraquarantacinquenni, mentre a Torino, a Roma, a Firenze il limite di età è sceso di fatto a 38-40 anni. Ciò non è ammissibile, non possiamo agire come tante, piccole repubbliche, dobbiamo avere un'unica legge che possa essere per tutti i casi uguale.

**T E D E S C O T A T Ò G I G L I A .** Il dottor Trapani ha considerato la necessità di precisare meglio lo stato di abbandono. Dato che nei disegni di legge che abbiamo in discussione vi è un tentativo in tal senso, che per altro è stato oggetto di osservazioni, mi interessa sapere, a parte la questione temporale, in che termini secondo voi è opportuno che avvenga tale definizione.

**T R A P A N I .** Penso che potremmo riallacciarci un poco alle norme del codice penale che riguardano i maltrattamenti, lo stato di abbandono eccetera, perchè soltanto sotto

questo profilo potremmo avere una certa individuazione dello stato di abbandono, che sarebbe, tuttavia, più materiale che morale, e il difficile, a nostro parere, è precisare proprio quest'ultimo tipo di abbandono.

A Napoli, nell'area della prostituzione, vi sono prostitute le quali esercitano la loro attività lucrosa, come tutti sappiamo, che ibernano i bambini negli istituti, li vanno a trovare ogni mese, ogni mese e mezzo, e pagano la retta, per cui il bambino, per legge, non è abbandonato. Evidentemente: o lo Stato prende finalmente in mano la situazione ed ha il coraggio di dire che non si può allevare un figlio in tal modo, oppure deve tacere.

Pertanto, sotto il profilo morale l'abbandono dovrebbe essere articolato in una serie di precisazioni quali la frequenza delle visite e la possibilità, giustificata, che la donna non allevi il bambino presso di sé, perchè materialmente impossibilitata.

I casi che ha riferito il presidente Vercellone di Torino mi ricordano la grande massa di poveri meridionali che si trasferiscono nell'Italia settentrionale, i quali hanno tutti il desiderio di avere con loro i propri figlioli ma non possono tenerli perchè in cerca di lavoro e di sistemazione. Giustamente Vercellone ha detto che questi bambini non vengono mai strappati ai loro genitori, perchè anche se sono in uno stato di abbandono morale, questo è giustificato. Nella nostra città, viceversa, il più delle volte lo stato di abbandono non è affatto giustificato, anche se la madre o il padre ogni tanto vanno a trovare il bambino.

La legge dovrebbe stabilire che la frequenza delle visite potrebbe essere determinante ai fini dell'individuazione di un abbandono morale, perchè la possibilità che ha la coppia di dimostrare che non ha mezzi sufficienti, che vive in indigenza, che è alla ricerca di un lavoro, sono tutti aspetti che possono sfuggire ad una esatta valutazione.

Il nostro caso emblematico è quello della prostituta che ha il figliolo in istituto e che, fingendosi povera, mentre è fuori discussione che è molto più ricca di noi magistrati, fa crescere alle spalle di noi contribuenti — perchè il più delle volte non paga neppure la retta — il bambino, e lo Stato non glielo

sottrae perchè non lo ritiene moralmente abbandonato.

Un altro punto importante, ad esempio, è quello di fare in modo che lo stato di abbandono sia ben precisato quando vi sono parenti che possono prestare l'assistenza e non vi provvedono. Vi sono coppie che hanno abbandonato i propri figli e che però hanno dei genitori che, a loro volta, sarebbero in grado di assisterli, ma non avendo alcuna imposizione da parte della legge si disinteressano dei minori, che vengono abbandonati. Si dovrebbe, pertanto, prevedere un obbligo per i parenti più stretti della coppia a provvedere al minore nel caso che questa non lo possa fare.

**GOZZINI.** Desidero conoscere, innanzitutto, il parere dei nostri interlocutori sull'istituto dell'affiliazione, che presenta aspetti controversi.

**TRAPANI.** Sull'istituto dell'affiliazione posso rispondere che non gode la mia fiducia. A Napoli è un istituto al quale si ricorre raramente, e soltanto come scappatoia a situazioni che non permettono di essere evase attraverso i normali strumenti. In sostanza, l'affiliazione è un istituto che funziona molto poco: se vi è una situazione che non può essere sanata diversamente, il padre procede al riconoscimento e, in tal caso, si dà luogo alla condizione cui ho prima accennato.

Indipendentemente dal fatto che la procedura dell'affiliazione non si svolge davanti ai giudici dei tribunali per i minorenni, ma è compito del giudice tutelare, non vi possiamo indicare casi illuminanti di applicazione di tale istituto.

**GOZZINI.** Vorrei sapere la vostra opinione in merito alla prospettiva della cosiddetta « preadozione », che è prevista nel disegno di legge di iniziativa popolare n. 1116-bis. Ritenete cioè che secondo la odierna normativa sia attuabile una procedura avente inizio all'atto della nascita, con la dichiarazione di stato di adottabilità eccetera, oppure se convenga, viceversa, prevedere legislativamente qualcosa di nuovo.

**TRAPANI.** Mi sento sempre un uomo molto libero nelle mie idee, e le rispondo che

il costringere la coppia o la ragazza a non affidare ad altri il proprio figliolo che sta per nascere mi sembra sbagliato.

In sostanza, sono propenso a ritenere che la ragazza, sapendo che le proprie condizioni di vita non le permetteranno di mantenere il bambino, debba avere la possibilità, prima che nasca, di designare una coppia nella quale nutre fiducia, e mi pare che nella legislazione americana ciò sia previsto.

Sempre riferendoci al bambino, cosa succede nell'ipotesi che il minore, superata una certa età e consapevole del proprio stato, non lo voglia più accettare? Non mi si risponda dicendo che è la sorte di tutti i figli illegittimi perchè (e qui esulo dalla sua domanda e affronto un altro punto molto cruciale) a Napoli abbiamo il caso, avvenuto di recente, di una ragazzina di nove anni adottata in via speciale la quale dopo circa sei mesi è scappata di casa ed è tornata dalle suore dove era stata ricoverata, per sapere notizie sulla sua famiglia d'origine. Le suore affermano di non essere in grado di fornire le notizie richieste e la ragazza torna a casa di coloro che l'hanno adottata. Dopo due anni ritorna dalle suore, fino a quando non riesce ad ottenere l'indirizzo dei genitori naturali. La situazione che ne è derivata è che la ragazza, che ha ora 15 anni, non desidera più rimanere, neppure per un giorno, con i genitori che l'hanno adottata, ma vuole tornare in seno alla sua famiglia d'origine.

Cosa bisogna fare? Possiamo coartarla ad un punto tale da istituzionalizzarla perchè si comporta come una ragazza discola come ce ne sono tante? Non credo sia possibile, nè possiamo far decadere gli effetti della adozione speciale, perchè i senatori sanno meglio di me che non vi è possibilità di revoca salvo nei casi tassativamente previsti dalla legge. Si può fare un accordo tra le parti, ma fino ad un certo punto, perchè questo, non recidendo alcun legame, permette alla famiglia naturale di riprendere la ragazza, che poi, se muore chi l'ha adottata, eredita. Allora, cosa è necessario fare? Bisogna suggerire di fare un'istanza per far decadere la patria potestà? Così in sostanza s'imprime alla coppia un marchio di infamia, quando proprio questa è stata pronta

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

ad essere umana, buona e generosa. Il legislatore deve prendere in considerazione tali situazioni e la revoca dell'adozione deve essere prevista in casi particolarissimi.

In quale maniera? Non voglio adombrare ciò come una necessità assoluta, ma potrebbe essere un sistema stabilire che il ragazzo, compiuti i 16 anni, possa manifestare la sua opinione, perchè a 16 anni non è all'oscuro della situazione, l'ha capita ed anche giustificata, tuttavia può essere che ne voglia una diversa.

In tale ipotesi, il ragazzo con la sua volontà non avrebbe la possibilità di recidere i legami adottivi, altrimenti faremmo una adozione transeunte che non avrebbe giustificazioni, ma il legislatore dovrebbe prevedere che in alcuni casi particolari il ragazzo venga interpellato, perchè non è possibile che questi abbia una condanna che deve scontare per tutta la vita.

**CHIARIELLO.** Per quanto riguarda lo stato di abbandono, molte volte si verifica che la direttrice o il direttore dell'istituto assistenziale si sostituiscano all'organo specializzato, valutando *ad personam* quale possa essere lo stato di abbandono, e dopo averne ravvisato gli estremi lo segnalino al tribunale per i minorenni per la relativa procedura: ciò è assurdo.

**PRESIDENTE.** Se non vi sono altre domande, non rimane che ringraziare gli ospiti per aver accolto il nostro invito e per aver apportato un contributo così sostanziale alla nostra indagine, di cui la Commissione terrà il dovuto conto.

*(La seduta, sospesa alle ore 12,45, riprende alle ore 16,15).*

*(Segue PRESIDENTE).* Sono note le ragioni per cui vi abbiamo rivolto l'invito a partecipare a questa indagine e siamo lieti che voi lo abbiate accolto, tanto più che tra voi è presente anche il presidente del tribunale per i minorenni di Milano.

Do quindi senz'altro la parola al presidente Beria d'Argentine per la sua relazione.

**BERIA D'ARGENTINE.** Ringrazio il presidente Viviani per aver voluto, lui e la Commissione giustizia del Senato, sentire la magistratura, in particolare il tribunale dei minorenni di Milano. Ho ritenuto utile chiedere al presidente Viviani, e il Presidente ha acconsentito, di farmi accompagnare da due giudici togati del tribunale dei minorenni e da un giudice onorario, per due motivi: primo, perchè questi problemi, anche per le caratteristiche del tribunale dei minorenni, devono essere affrontati con una visione pluralistica; secondo, perchè, come il Presidente sa, ricopro la carica di presidente del tribunale dei minorenni a Milano soltanto da pochissimo tempo e certo non sarei in grado di dare dei suggerimenti in relazione ad una legge che non ho visto, nella sua applicazione pratica, vivere nella realtà.

Abbiamo suddiviso i nostri compiti in tre parti; la prima, svolta dal giudice Barbarito, è in relazione all'assistenza all'infanzia, con particolare riferimento alla protezione dei minori in Lombardia, sia nella situazione di impatto attuale, con grandi riforme di carattere istituzionale (legge n. 382, decreto del Presidente della Repubblica n. 616), sia con riferimento agli istituti di competenza del tribunale per i minorenni.

Il giudice Annamaria Caruso, invece, si occuperà, in un intervento concordato anche con le associazioni dei giudici minorili del Nord, con l'associazione famiglie adottive, con il comune e con la provincia di Milano, delle proposte di riforma rappresentate dai disegni di legge al vostro esame.

Il giudice onorario professor Scaparro si soffermerà su due esigenze: il tipo di legislazione che secondo l'opinione dei giudici onorari sarebbe più idonea a questo settore; la preparazione e la formazione professionale degli operatori, siano questi professionali o onorari.

Se la Commissione non ha nulla in contrario, prego il giudice Barbarito di prendere la parola.

**BARBARITO.** La mia esposizione è, in pratica, una risposta al primo e al secondo punto del questionario inviatoci. Affron-

tare questi problemi è estremamente necessario, perchè la giustizia minorile è una giustizia abbastanza « strana », nel senso che vive in un contesto sociale e ha una osmosi continua con le strutture sociali e assistenziali che la circondano. Tanto è vero che noi abbiamo visto più volte l'inutilità del nostro lavoro, se questo si riduce ad una decisione, ad un pezzo di carta, cui non segue una soluzione concreta del caso.

La situazione attuale delle strutture socio-assistenziali del distretto del nostro tribunale, che comprende cinque province della Lombardia con una popolazione complessiva superiore ai sette milioni di abitanti, è non dissimile da quella di altre regioni, ma abbastanza caratterizzata: siamo, cioè, in una fase transitoria, in un momento di passaggio da vecchie strutture di tipo assistenziale (ONMI, ENAOLI) di carattere centralizzato e verticistico, all'assunzione dei poteri da parte degli enti locali. Però, se è cessato l'impero delle vecchie strutture, non è ancora cominciato, se non sulla carta, l'impero delle nuove: siamo, quindi, in una situazione abbastanza eterogenea. Le linee direttive della riforma hanno seguito uno sbocco quasi inevitabile, preparato da una abbastanza lunga preparazione in sede teorica e più ancora da una spinta che viene dal campo di battaglia: erano problemi che ogni giorno si vivevano, cioè di un servizio sociale lontano dal territorio, di decisioni che venivano prese a certi vertici e non nell'immediato contatto di un contesto socio-economico in cui viveva il minore e la famiglia dei cui problemi si trattava. Il riportare ogni struttura socioassistenziale sul territorio è sicuramente un dato positivo, come positiva è la linea di tendenza che cerca di unificare, in una unità di carattere socio-assistenziale polivalente, i vari problemi cui possono far capo diversi aspetti dei fenomeni che si presentano.

La situazione attuale è, però, incerta, perchè da una parte manca ancora la legge-quadro sull'assistenza; dall'altra parte non tutto è compiuto a livello locale (e mi riferisco ai tre livelli principali: regione, provincia e comune) per vari problemi, poichè resta ancora molto da fare. Se non altro

— e l'accento soltanto di passaggio — non è ancora risolto il problema economico, cioè il problema dei fondi con cui far fronte al fabbisogno determinato dai nuovi servizi che graveranno sui comuni. Il decreto n. 616 ha soltanto una norma transitoria, e, per indicare un dato abbastanza caratteristico, oggi come oggi Milano e altri comuni della Lombardia hanno una serie di incombenze senza avere il corrispettivo in bilancio. Il che equivale ad una situazione che, di per sè, dà un significato alla gravità di tutto il contesto.

Detto questo, però, bisogna anche dire che nella linea positiva d'indirizzo si delineano alcuni pericoli che vanno senz'altro eliminati, cioè: in piccolo tende a riformarsi la settorializzazione e la riproposizione di competenze che devono essere legislativamente risolte. Per esempio, la provincia ha ancora delle competenze di carattere assistenziale, altre le ha il comune e quindi si determina tra i due enti lo scaricabarile.

*B E R I A D' A R G E N T I N E*. Con l'aggravante che non essendo avvenuto il trasferimento dei fondi dallo Stato ai comuni secondo un piano della Regione, l'intervento della provincia può essere veramente reso inoperante.

*B A R B A R I T O*. Il decreto n. 616 afferma che, salve le competenze che spettano per legge alle amministrazioni provinciali, ai comuni viene attribuita tutta una serie di competenze, tra cui quanto previsto dall'articolo 23, cioè l'intervento in favore dei minori a seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria. Ora succede questo: finchè non c'è intervento dell'autorità giudiziaria, interviene la provincia; non appena succede qualcosa che provoca l'intervento dell'autorità giudiziaria, la provincia, che fino a quel momento ha seguito il nucleo familiare, lo lascia al comune, che non ha i fondi per affrontare la situazione. Altro esempio, tra gli ultimi: il padre di ben cinque bambini è stato incarcerato (sia detto marginalmente: per violenze a carico della figlia); la provincia ha immediatamente cassato le sovvenzioni perchè, essendo quei bambini

ormai figli di carcerato, la competenza è del comune. Sono esempi tutto sommato piccoli, ma abbastanza significativi della tendenza a riproporre nel microcosmo del territorio certe resistenze di carattere burocratico a livello più generale.

Parlando di competenze, devo dire che lo stesso meccanismo si verifica nell'ambito territoriale, ed è una cosa molto delicata. In altre parole, il comune vuole rispondere per i cittadini suoi residenti, ma noi, soprattutto in caso di minori, abbiamo una serie di mobilità (è facile il passaggio del minore dal territorio di un comune a quello di un altro): che cosa avviene allora? Cessa l'assistenza? Si trasferisce a carico di un nuovo ente o istituto? Non parliamo, poi, della ipotesi in cui i genitori non convivono nello stesso comune, oppure il bambino non convive coi genitori. Una volta l'assistenza era regolata dal vecchio principio del domicilio di soccorso e del titolo del diritto all'assistenza: è chiaro che entrambi questi concetti sono destinati a scomparire, ma vanno sostituiti con qualche altra cosa che elimini queste possibilità di conflitto e, come ho già detto, di scaricabarile. Bisognerebbe fare in modo che il diritto alla assistenza del minore fosse un diritto avvertito e attuato *de plano*. Cioè, se esiste una certa situazione di bisogno, che sia direttamente l'ente locale a provvedere, che non sia costretto il cittadino, minore o maggiore, a ricorrere all'autorità giudiziaria per ottenere delle prestazioni o degli interventi che gli sono dovuti, altrimenti ricadiamo nella vecchia situazione della giurisdizionalizzazione dell'assistenza, così come avevamo la manicomializzazione di certi problemi di carattere sanitario. Questi problemi credo che esigano l'intervento del legislatore a tutti e tre i livelli accennati.

Per quanto riguarda la situazione della Lombardia, mi consta l'esistenza di un progetto di legge regionale che a nostro parere è molto ben fatto, perchè affronta tutta una serie di problematiche, e di organizzazione dei servizi; però non è ancora legge. Si prospetta l'associazione di comuni (oppure ogni singolo comune se ha più di un certo numero di abitanti) quale gestore responsabile

dei servizi sociali, che peraltro si intendono come servizi unificati in unità polyvalenti. Si tratta di un indirizzo senz'altro positivo, che meriterebbe di essere seguito. Questo il quadro generale.

Per quanto riguarda il secondo punto del questionario, relativo ai consultori familiari, la nostra esperienza è piuttosto modesta, nel senso che sono entrati in funzione piuttosto tardi e con una visione molto parziale e limitata, concentrata sui problemi della procreazione responsabile, ma che non ha quasi mai affrontato — per non dir mai — il problema della famiglia o quello dei minori. Il comune di Milano ha emanato un regolamento sui consultori familiari, molto ampio e complesso, ma la nostra sensazione è che i problemi di questo genere siano ancora marginali.

Per quanto riguarda il già menzionato progetto di legge della regione, intendo riferirmi più particolarmente ai settori costituiti dall'adozione e dall'affidamento familiare, per dire che essi stanno risentendo del passaggio di poteri: fino ad oggi, infatti, era la amministrazione provinciale a seguire, nella totalità, l'istituto dell'adozione speciale e in gran parte anche gli affidamenti familiari; ora tali compiti istituzionali passano ai comuni. È in atto, quindi, un passaggio di competenze da strutture che hanno una lunga e positiva esperienza (gli operatori sociali della provincia sono nati con la legge del 1967 istitutiva dell'adozione speciale ed hanno operato con criteri molto validi ed approfonditi) ai comuni, che per altro si trovano ciascuno in situazioni estremamente differenziate: c'è chi è pronto, chi non lo è, chi non conosce affatto il problema, chi lo conosce ma non ha le strutture per affrontarlo. È, questo, un dato di fatto estremamente grave. Vi sono poi comuni, come Milano, che si sono spinti molto avanti in certi settori, però in maniera non sempre omogenea e spesso, anzi, divergente: abbiamo, per esempio, servizi sociali di zona, servizi di igiene mentale dell'età evolutiva, servizi per anziani, ma sono tutti strumenti non collegati e non facilmente collegabili, i cui operatori difficilmente possono passare da

un settore ad un altro. E questo è un problema molto grave.

Così, *en passant*, posso dire come uno dei problemi più pressanti sia quello della tutela dei minori, poichè, quando interviene una pronuncia nel corso della declaratoria di stato di adottabilità, viene nominato tutore, secondo la legge, il comune. Ebbene, ancora non è chiara l'identificazione pratica del soggetto a cui toccherebbero le funzioni tutorie, se debba trattarsi del sindaco oppure di un assessore, oppure di un qualsiasi funzionario.

Il problema è ovviamente moltiplicato nei comuni, come Milano, in cui verrà effettuato il decentramento e quindi attribuiti certi poteri alle zone.

Dico questo solo per accennare ad un tipo di difficoltà di carattere burocratico, ma sostanziale, che si registra nel passaggio dalla amministrazione provinciale alla struttura locale.

Esiste, quindi, un problema relativo alla riqualificazione degli operatori e alla conservazione degli spunti positivi della legge del 1967. Noi del tribunale dei minorenni di Milano siamo convinti che nelle sue finalità la legge del 1967 è stata promotrice di molti interventi nell'ambito della famiglia, e ha consentito una diversa visione della collocazione del minore nell'ambito della società, ed ha altresì permesso di rilevare certe esigenze personali del minore che prima non erano avvertite, che prima, nel *clan* familiare, nella privatizzazione della famiglia, sparivano. Forse anche perchè la stessa figura del minore, del giovane (noi registriamo molte problematiche anche di adolescenti) si è posta sempre più in evidenza con i suoi bisogni particolari. La legge del 1967 è stata una di quelle che più hanno consentito di mettere in evidenza certi problemi.

Cosa succede in questo momento di transizione? Noi, al tribunale dei minorenni di Milano, diciamo che c'è stata una certa regolarità di flusso di provvedimenti: forse c'è stata una certa diminuzione, ma siamo all'incirca tra le 280 e le 330-340 dichiarazioni di stato di abbandono, che si collocano a fronte di un flusso che sta tra le 500 e le 800 richieste; quindi gran parte di queste si risolvono con diversi provvedimenti, e solo una

parte, più limitata, giunge alla dichiarazione di abbandono.

Un fenomeno altrettanto interessante è stato l'aumento delle opposizioni dei genitori, della famiglia, contro le dichiarazioni di stato di abbandono. Dalle 20-30 opposizioni di cinque anni fa, sono giunte a oltre cento nel 1978. Anche questo è un dato molto significativo.

Un altro dato molto interessante, registrato soprattutto negli ultimi mesi, è una certa diminuzione delle nascite da genitori ignoti, il che è abbastanza naturale, perchè lentamente trova applicazione la riforma del diritto di famiglia, che consente il riconoscimento.

**P E T R E L L A .** Riconoscimenti che possono essere veri, ma, spesso, anche fittizi.

**B A R B A R I T O .** È vero, molti riconoscimenti sono fittizi. Abbiamo la sensazione che effettivamente molti lo siano, e che ci siano degli interessi privati che tendano all'accaparramento del minore sul mercato, non come in altre zone forse, ma sempre in misura rilevante. Sono problemi per i quali si auspica che si trovi una soluzione.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare, e tutte le altre strutture, direi che la grande battaglia contro gli istituti ha provocato un loro naturale sfoltimento, mentre si è sempre alla ricerca di nuove strutture. L'affidamento familiare, in sé e per sé, teoricamente presenta molti sbocchi: in pratica però è difficile trovare famiglie che si accollino — già oberate come sono dai loro problemi — i problemi di un'altra famiglia, perchè affidamento significa prendersi non solo il bambino, ma anche la famiglia che gli sta dietro.

Si parla anche molto di comunità, di grandi famiglie, di altre strutture che, però, allo stato, non sono ancora attuate. C'è, innanzitutto, un alto costo; ci sono incertezze sul come farle; fatto sta che pochi sono gli esempi che abbiamo di tali nuove strutture.

**B E R I A D' A R G E N T I N E .** Se il presidente consente vorrei fornire due in-

## 2ª COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

formazioni alla Commissione. In ordine ai problemi dei consultori è attualmente in corso di stampa, presso l'editore Giuffrè, una ricerca molto ampia sui consultori in Lombardia, fatta dal nostro centro e dall'Istituto di sociologia del diritto dell'università di Milano. Per i consultori è piuttosto interessante osservare — e la cosa dovrebbe apparire abbastanza in rilievo nella ricerca — come i consultori, nati a seguito di una certa domanda che il legislatore ha interpretato, abbiano incanalato tale domanda verso certe risposte, e sarebbe interessante studiare se esse sono dovute ad un certo tipo di domanda, più specifica (storicamente ci collochiamo vicino al momento del divorzio e dell'aborto), oppure se certi tipi di operatori che hanno lavorato nei consultori hanno incanalato la domanda del consultorio in ordine alla loro preparazione specifica e solo a quella.

Quello che appare più evidente è che la famiglia in quanto tale è stata sempre meno considerata dai consultori, più rivolti ai problemi della contraccezione, ai problemi della donna e del condizionamento femminile.

Per quanto riguarda il problema dell'adozione speciale, il tribunale dei minorenni sente notevolmente la pressione di domande individuali o di coppie che vogliono dei figli in adozione. Il fatto è che non ci si rende conto che la legge sull'adozione speciale è fatta per trovare un'idonea famiglia al minore, e non certo per soddisfare una certa esigenza. Poichè la posizione di queste coppie è abbastanza di disagio, si muta anche in una spesa notevole che investe il tribunale dei minorenni. Noi stiamo cercando, adesso, di formulare una procedura da rendere nota all'esterno (stiamo pubblicando un volumetto da distribuire a tutte le coppie e a tutti gli operatori) perchè si renda il più possibile trasparente questa procedura in ordine all'adozione speciale.

Per quanto riguarda la questione dei minori, cioè la situazione configurante un vero e proprio mercato dei minori, il tribunale dei minorenni ha fatto delle denunce alla procura della Repubblica, ma certamente oggi la procura non è in grado, con tutti gli impegni cui deve far fronte (oggi non si perseguono nemmeno i furti in appartamenti), di porre

un'attenzione particolare a questo problema. Debbo dire che la Regione ha deciso di organizzare una ricerca proprio in questo settore, e il programma di tale ricerca lo sta preparando un giudice, appunto la dottoressa Caruso, che quindi adesso pregherei di intervenire sulle nostre proposte in ordine ai disegni di legge relativi a tali settori.

*CARUSO ANNA MARIA.* Abbiamo esaminato tali disegni di legge e ne abbiamo anche discusso con il comune, la provincia, l'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFA) e il Centro per la riforma del diritto di famiglia. Ci siamo trovati d'accordo su alcuni principi generali, mutuati a volte da un progetto di legge ed a volte da un altro, ma che comunque collegano, in un quadro generale delle strutture socio-sanitarie, gli istituti dell'affidamento familiare e dell'adozione. A noi sembra, in definitiva, che sia necessario riaffermare il diritto del minore ad una famiglia, naturale o legale; cioè, la necessità che il bambino viva in una struttura familiare ci sembra primaria, e che vada salvaguardata.

Inoltre bisogna poi affrontare, secondo noi, il superamento di istituti quali l'adozione ordinaria, per i noti e gravi inconvenienti cui dà luogo. L'adozione come istituto giuridico quale noi intendiamo configurarlo, con le finalità indicate, deve essere capace di assorbire in linea di principio le funzioni positive di altri istituti che oggi come oggi hanno una realtà molto limitata.

Quindi, con riferimento ai due disegni di legge n. 791 e 968, il tribunale dei minori di Milano si sente di accogliere la tesi dell'adozione legittimante e non legittimante, di tener presente, cioè, in primo luogo l'ottica dell'adozione speciale nell'interesse del minore e dell'adozione legittimante, con quelle piccole eccezioni che prevedono l'adozione non legittimante e che servono a coprire tutte le possibili realtà che intorno al minore si possono creare. Ci sembra, invece, che l'istituto dell'affiliazione possa essere superato, anche perchè offre meno garanzie giuridiche e sostanziali al minore che cresce in una famiglia di affilianti.



Ci pare ancora necessario sottolineare come un punto qualificante della legge del 1967 sia quello che riconosce come presupposto per la dichiarazione di adottabilità l'accertamento dello stato di abbandono. Riteniamo che questo sia un principio innovatore e rivoluzionario, perchè prescinde dal potere di disposizione, dal consenso dei genitori, e pensiamo che debba essere mantenuto. Nei due disegni di legge lo stato di abbandono viene in qualche modo maggiormente specificato rispetto alla legge del 1967: tali specificazioni tengono conto della giurisprudenza che man mano si è andata evolvendo sia a livello di tribunale per i minorenni che di cassazione. Questa ulteriore qualificazione giuridica è opportuna, perchè si potrebbe verificare un'involuzione giurisprudenziale, e questi risultati sono stati fino ad ora positivi. I tribunali per i minori non hanno in genere mai tolto i bambini alle famiglie di origine se non nei casi in cui esisteva lo stato di abbandono. È importante, signor Presidente, che si continui a parlare di abbandono morale e materiale perchè l'aspetto dell'affettività — ne parlerà poi il dottor Scaparro — è difficilmente qualificabile legislativamente, in quanto comporta una serie di rapporti interpersonali che sfuggono ad una norma rigida.

La convenzione di Strasburgo, di cui dobbiamo tener conto, fa riferimento al consenso all'adozione dell'esercente la potestà. Mi sembra importante sottolineare che questo consenso all'adozione non ci preoccupa, perchè è un consenso all'adozione speciale, e pertanto segue alla dichiarazione dello stato di adottabilità. È importante che tale dichiarazione rimanga come pronuncia del tribunale per i minori: il consenso all'adozione speciale potrà poi essere dato dall'esercente la potestà, cioè dal tutore, a seguito della dichiarazione dello stato di adottabilità. Riteniamo che sia necessario prescindere dal consenso nel corso della procedura, perchè altrimenti si incrementerebbe il mercato dei bambini. Se anche il genitore si presentasse in tribunale per dichiarare che non intende più occuparsi del figlio, si avrebbe la motivazione per affermare che il minore è stato abbandonato di fatto e privato di assistenza

materiale e morale; dovrebbe essere, perciò, dichiarato adottabile. È importante però non far riferimento semplicemente al consenso.

Crediamo, sempre tenendo presente la convenzione di Strasburgo, che occorrerà considerare la possibilità di adottare i minori fino a diciott'anni. Tale possibilità da una certa età in poi può essere più teorica che pratica, perchè la tendenza delle coppie è quella di adottare bambini piccoli. Dato però che ci sono comunque situazioni di questo tipo in cui è necessario prevedere l'adozione, l'allargamento dei termini fino a 18 anni, oltre a corrispondere alla convenzione, sarebbe auspicabile.

Un problema rilevante riguarda le adozioni relative ai minori di altre nazionalità. A prescindere dalle ideologie sull'opportunità o meno di un'adozione internazionale, le persone che hanno fino ad ora dichiarato la loro disponibilità ad adottare bambini stranieri si sono rivolte in gran parte ad organismi internazionali, che ovviamente si basano su convenzioni con governi esteri: mi riferisco al Centro italiano adozioni internazionali (CIAI). Questi organismi fanno riferimento ai tribunali per i minorenni, nel senso che chiedono un minimo di accertamento sull'idoneità delle coppie. Le prassi però sono le più diverse: molto spesso queste persone si recano all'estero, scelgono il bambino e lo portano in Italia, altre volte richiedono alle autorità giudiziarie straniere provvedimenti di affidamento o di nomina di tutore, che poi vengono delibati dalla corte d'appello. Nel momento in cui il legislatore si pone il problema di riesaminare tutta la legge sulla adozione speciale, sembrerebbe necessario tener presente questo problema. Vedrà il legislatore se sarà opportuno, per la deliberazione, mantenere la competenza della corte d'appello, oppure se sarà necessario trasferirla al tribunale per i minori, visti che quest'ultimo deve controllare come avviene l'inserimento del bambino nella famiglia, e se dà risultati positivi. È importante però, a mio avviso, prevedere un meccanismo di controllo, in un settore in cui è presente ormai un commercio molto vasto.

Un altro aspetto che ci sembra rilevante per l'adozione, contemplato in particola-

re nel disegno di legge d'iniziativa del senatore Petrella ed altri, è il coordinamento tra l'attività giudiziaria e quella dell'ente locale, per interventi socio-assistenziali a favore delle famiglie, affinché ci sia la possibilità di fornire tutte le strutture necessarie per far restare in famiglia il minore. La nostra esperienza ci dice che gli istituti sono pieni perchè spesso i genitori fanno turni di lavoro che non coincidono con gli orari delle scuole pubbliche. Si può pensare, ad esempio, alle persone che lavorano negli ospedali oppure, dato che ci troviamo in Lombardia, alle persone che vanno a lavorare in Svizzera: queste persone, che potrebbero tenere i figli a casa se ci fosse la possibilità di una duttilità delle strutture pubbliche, sia come orari che come servizi, sono invece costrette a ricoverare i bambini negli istituti. Pertanto, se da parte dell'ente locale ci fosse una predisposizione delle strutture tale da facilitare il mantenimento del bambino nell'ambito della famiglia, avremmo problematiche diverse in ordine ai minori.

Pensiamo, inoltre, che sia necessario snellire la procedura. Attualmente, dopo un procedimento di adottabilità davanti al tribunale per i minori, la legge prevede la possibilità del reclamo davanti allo stesso tribunale ed alla corte d'appello, ed anche il ricorso in cassazione: questi quattro gradi sembrano troppi. Un mese fa ci siamo occupati, per un processo rinnovato dalla corte di cassazione, di un ragazzo di quindici anni: ritengo che ciò sia realmente emblematico. Se la legge sull'adozione speciale deve avere un senso, è necessario avere tempi brevi, perchè è assurdo discutere per sei anni di un bambino: sarà poi il legislatore a scegliere il grado di giudizio da sopprimere.

Un altro problema lungamente dibattuto, e soprattutto portato avanti dal foro come propria competenza, riguarda la necessità della difesa dei genitori. A me pare che debba essere principalmente difeso il minore, che è difficile da comprendere, se non si presta particolare attenzione. Non sarebbe opportuna una norma che prevedesse l'obbligatorietà della difesa per i genitori; non saremmo invece contrari alla possibilità di una assistenza tecnica. Esistono infatti situazio-

ni di questo tipo: ci sono madri che, dopo aver avuto una serie di colloqui con l'assistente sociale prima e dopo il parto, ad un certo punto si rendono conto di non poter educare i figli e si recano in tribunale per dare il loro consenso per l'accertamento dello stato di abbandono. È un discorso molto delicato perchè da una parte c'è la tendenza di non colpevolizzare queste persone, ma dall'altra c'è l'esigenza di tutelare il bambino da situazioni precarie. Credo che si possa immaginare cosa succederebbe se accanto alla madre si presentasse il legale. È vero che esistono necessità di tutela da salvaguardare, però in questo settore sono presenti anche altre esigenze, di intimità e di pudore. Se si trattasse di un difensore di fiducia del genitore, il discorso sarebbe accettabile, ma un difensore di ufficio scelto dal giudice, che viene imposto e deve assistere al colloquio, turba l'equilibrio personale del genitore, che invece va tutelato.

Per quanto riguarda la doverosità di una assistenza per il minore, si ritiene opportuno nominare un rappresentante del minore quando si apre la procedura di adottabilità, oppure nel momento in cui si convocano i genitori e si dà comunicazione dell'esistenza del procedimento di adottabilità: la convocazione è prevista dalla legge del 1967 e pertanto il genitore sa dall'inizio di che cosa si tratta. La legge del 1967 prevede la figura di un rappresentante solo nella fase dell'opposizione, mentre invece sarebbe necessario non solo un rappresentante processuale ma anche un rappresentante sostanziale, da chiamare in modo diverso, perchè non sarebbe nè un tutore nè un curatore, in quanto la tutela e la curatela rispondono a due principi diversi. Occorrerebbe cumulare le due funzioni in maniera da avere la possibilità di difendersi tecnicamente, nel caso che si trattasse di un avvocato, oppure di farsi assistere da un tecnico, come avviene per i genitori, un tecnico che però avrebbe la funzione di promotore del diritto del minore. Nella situazione che si crea c'è il genitore che evidentemente non vuole rinunciare al figlio, e ci sono i servizi sociali che dovrebbero avere il compito di tutelare il minore; non bisogna però dimenticare che sono polivalenti e che

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

quindi devono avere la visione di tutto il nucleo familiare. In questa dualità di posizioni ci sembrava che la figura del rappresentante potesse in qualche modo garantire gli interessi del minore. Questi interessi e gli eventuali conflitti vengono sottoposti al giudice che, secondo la sua funzione, dovrebbe mediare i conflitti medesimi.

A noi, però, era venuta anche un'altra idea, che ovviamente vedrete poi voi se può essere presa in considerazione, e che consiste nella necessità di un'eventuale assistenza tecnica per i genitori e per quel curatore che non abbiano la possibilità di difendersi in proprio, ossia nella necessità del gratuito patrocinio che, per quanto mi risulta, è oggetto di iniziative legislative che si stanno discutendo da molto tempo. Ci eravamo allora chiesti se non ci si potesse rivolgere all'Avvocatura dello Stato come punto di riferimento, tutte le volte in cui si ponesse la esigenza di un'assistenza tecnica, ma il discorso non l'abbiamo approfondito, per cui vedrete voi se questa nostra idea è soltanto una stupidaggine oppure se può rappresentare una seria soluzione del problema.

Riacciandomi ora al discorso che faceva il dottor Barbarito a proposito dei compiti di tutela che attualmente sono delegati ai comuni, per una serie di ragioni a noi non sembra sia sempre opportuno che il tutore, o questa nuova figura di rappresentante, che noi volevamo vedere come processuale e sostanziale insieme, appartenga ai servizi sociali, in quanto il conflitto del minore non è detto che sia solo e necessariamente con la famiglia, ma può essere anche con i servizi sociali, per cui creare una figura di tutore che provenga dai servizi sociali significa in qualche modo privare il minore di una possibilità di alternativa, di una possibilità dialettica. Ci sembrava allora opportuno lasciare al tribunale per i minorenni o al giudice tutelare o a chi sarà la possibilità di nominare persone fisiche diverse da quelle provenienti dagli enti locali, in modo che ci possa essere un tipo di dialettica diversa.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare, il discorso mi sembra giusto impostarlo nella stessa ottica in cui è stato impostato quello sull'adozione speciale. Tra quelle risorse che debbono essere previste a tutela

della crescita del bambino, come ad esempio le comunità-alloggio, i gruppi famiglia, i pensionati giovanili, gli asili-nido che possono funzionare a tempo continuato 24 ore su 24, dev'essere compreso anche l'affidamento familiare, che però è un istituto veramente difficile da gestire, specie per i bambini più piccoli. Ci siamo invece resi conto, con il passaggio delle competenze dalle province ai comuni, che la tendenza degli operatori sociali e degli enti locali è di dare a questo istituto un grande risalto, e questo è facilmente comprensibile, in quanto evidentemente l'affidamento familiare non crea risentimenti nella famiglia d'origine, perchè questa sa dove sta il bambino, come non crea sensi di colpa nell'operatore sociale, perchè egli non strappa il bambino alla famiglia d'origine ma lo parcheggia — per così dire — da qualche parte, per cui questa viene vista come la soluzione ottimale. Noi invece non siamo assolutamente d'accordo su questo, in quanto la nostra esperienza ci dimostra che trattasi di una situazione estremamente ambigua, nella quale il bambino viene a subire tutta una serie di problemi che veramente ci sembrano deleteri per la sua crescita.

Quindi, se l'affidamento familiare viene visto come quel momento transitorio che serve a risolvere situazioni molto contingenti e ad evitare che il bambino vada in istituto, allora è sicuramente molto meglio che la famiglia vicina di casa ospiti il minore per quel certo periodo di tempo; mentre se si parla di affidamento familiare in un senso diverso, allora a me sembra necessario sottolineare alcune cose. Intanto, mi pare che molto spesso si faccia confusione tra affidamento familiare ed affidamento preadottivo, che sono due istituti completamente diversi, in quanto il secondo presuppone una dichiarazione di adottabilità definitiva, per cui è quel momento intermedio che porta all'adozione speciale, mentre il primo non presuppone alcuna dichiarazione di adottabilità, ma soltanto una famiglia in difficoltà ed un'altra famiglia disposta a prendersi a carico non solo il minore ma anche la sua famiglia d'origine.

Fatte queste brevi premesse sulla difficoltà ed ambiguità dell'affidamento familiare, se comunque il legislatore ritiene op-

portuno prevederlo tra gli istituti a tutela del minore, in quanto ha senz'altro i suoi vantaggi, ci sembra necessario fare alcune precisazioni. Nel disegno di legge De Carolis l'affidamento familiare diviene in qualche modo un'iniziativa dei servizi sociali, in quanto sono essi che ne valutano l'opportunità, che scelgono la famiglia cui affidare il bambino e che regolamentano i rapporti tra la famiglia d'origine e la famiglia affidataria. Soltanto nei casi in cui insorgano contrasti od opposizioni da parte degli esercenti la potestà si prevede la possibilità di ricorso al giudice tutelare. Tutto questo può anche andar bene, però a noi sembrava opportuno, proprio per la tendenza degli operatori sociali della quale parlavo prima e per la difficoltà dell'istituto, che ci fosse pur sempre il controllo da parte dell'autorità giudiziaria sugli affidamenti familiari. Allora, senza voler inventare nulla di nuovo, come previsto per gli istituti, che sono tenuti ad inviare trimestralmente gli elenchi dei bambini che hanno ricoverati, a noi sembrava opportuno che anche in caso di affidamento familiare i servizi sociali trasmettessero al tribunale per i minorenni gli elenchi dei bambini che sono, appunto, in affidamento familiare. Abbiamo discusso di questo con i colleghi dell'Associazione giudici minorili del nord Italia ed è venuta fuori una bozza, molto articolata ma che può darsi non occorra al Senato, sui cui principi generali siamo abbastanza d'accordo.

Ci sembrava poi necessario chiarire l'ambito di competenza dell'affidamento familiare, perchè altrimenti c'è il rischio che questo venga considerato come l'anticamera per l'adozione speciale, mentre i presupposti sono completamente diversi e lo constatiamo tutti i momenti, tant'è che non siamo mai riusciti a trovare, tra le coppie che fanno domanda di adozione speciale, coppie disponibili ad un discorso di affidamento familiare, perchè le motivazioni ad esso sottese sono completamente diverse. Difatti, le persone che chiedono l'adozione speciale vogliono tenersi un bambino tutto per sè, mentre le persone che dovrebbero divenire genitori affidatari si pongono in una prospettiva di servizio rispetto alla famiglia del

minore, anche se questo però non toglie che ci possano essere settori o casi particolari in cui sia necessario trovare affidatari per il minore. Pensiamo ad esempio a tutti i casi di bambini handicappati, di minori caratteriali, di adolescenti con grossi problemi comportamentali in cui non c'è solo un problema di affettività ma anche di capacità che molto spesso la famiglia d'origine non è in grado di dare, anche se non per questo, evidentemente, bisogna privare il minore della possibilità di mantenere rapporti affettivi con la famiglia d'origine. Si può allora presentare la necessità di una famiglia affidataria che in qualche modo svolga quella funzione di assistenza tecnica che oggi è riservata ai soli istituti e che, specialmente nel campo dei ragazzi disadattati, è abbastanza interessante quanto a risultati.

Sottolineo però ancora una volta la necessità di una molteplicità di strutture, perchè i minori sono tanti ed ognuno ha il suo problema. Se noi prevediamo soltanto l'adozione speciale e l'affidamento familiare come momenti di intervento, rischiamo di lasciar fuori tutta una serie di problemi dei minori che invece esigono risposte diverse, perchè il ragazzo di quindici anni che non ha mai vissuto in una famiglia ha bisogno di quest'ultima, mentre il ragazzo di quindici anni che ha vissuto in famiglia e che nell'ambito di questa ha avuto dei grossi problemi ha bisogno di strutture diverse (in cui non ci siano quei coinvolgimenti interpersonali che sono propri della famiglia) come ad esempio le comunità-alloggio od il pensionato giovanile.

Un'ultima considerazione da fare riguarda il contributo finanziario alle famiglie affidatarie, di cui a noi sembra necessario affermare la possibilità. Non mi sentirei invece di suggerire una quantificazione od una doverosità del contributo perchè se è vero, trattandosi di un servizio alla famiglia, che non bisogna negarlo a persone che avrebbero la disponibilità affettiva ed umana di svolgere in concreto questo ruolo ma che non hanno la possibilità economica di farlo, è anche vero che c'è la difficoltà per gli enti locali, che stanno sempre con l'acqua alla gola in quanto a soldi, di pagare in maniera

esorbitante l'affidamento familiare a persone quando queste, tutto sommato, di quel contributo possano fare a meno.

S C A P A R R O. Vorrei prima di tutto richiamare l'attenzione della Commissione su un'affermazione del dottor Barbarito che riguardava il costo delle comunità-alloggio e dei gruppi-famiglia, in quanto la mia impressione è che forse non abbiamo ancora dati sufficienti per dire se effettivamente questo costo sia superiore a quello degli istituti. Personalmente, come amministratore del Consiglio degli orfanotrofi a Milano ho fatto un'esperienza di comunità-alloggio e di gruppi-famiglia in cui sono andati a vivere bambini, appunto, degli orfanotrofi. Oltre al fatto che abbiamo reso a questi ragazzi un servizio sicuramente migliore, abbiamo fatto per bene tutti i nostri conti ed abbiamo rilevato che il costo non è stato superiore a quello dell'istituto. Ovviamente, da altre persone possono arrivare dati completamente diversi, ma comunque non vorrei che il fatto dei costi avesse un effetto deterrente nei confronti delle comunità-alloggio o dei gruppi-famiglia.

Ora, venendo al materiale che ci è stato fornito dalla Commissione, ossia ai disegni di legge ed ai resoconti delle sedute precedenti, abbiamo notato che c'è stato un aspetto a nostro parere piuttosto carente nella discussione, e cioè il ruolo particolarmente rilevante assunto dai legami affettivi stabiliti da tutte le parti in causa. Ecco, vorrei evidenziare che nella materia che stiamo trattando l'affettività ha un'importanza enorme, anche se questo elemento per un legislatore è difficilmente prevedibile e quantificabile. Nel momento in cui parliamo di una materia come l'adozione, l'affidamento od altri temi a questi assimilabili, dobbiamo tener presenti i legami che si creano fra le parti in causa, e con questo termine mi riferisco ai genitori del minore, alle famiglie affidatarie od adottive, al minore stesso, in quanto dovunque il bambino o l'adolescente vada getta delle radici, cosa questa che fa fortunatamente parte della nostra natura umana. Peraltro, questi legami affettivi si stabiliscono non soltanto nel giro di anni,

ma anche nel giro di pochi mesi, e questo lo dobbiamo tenere in considerazione soprattutto nel caso di esperienze come l'affidamento, in merito al quale una delle più grosse difficoltà, come diceva la dottoressa Caruso poc'anzi, è costituita dal fatto che noi parliamo con la massima naturalezza di portare il bambino dalla famiglia d'origine a quella affidataria, come se si trattasse di un pacco postale.

Il bambino ovunque va si ferma e getta radici, perchè non gli interessano certo le leggi dello Stato, ma le persone che vede come sua madre o come suo padre. Ma attenzione, sto parlando del bambino ma anche dell'altra parte: dalla parte della famiglia, che vuole con sé il bambino, c'è fame di affetto.

Mi chiedo che senso abbia parlare di servizio quando si parla di affidamento; perchè se parliamo di servizio allora c'è anche da domandarsi se c'entra la parte affettiva. Ma non si possono avere rapporti con un minore, che è entrato nella famiglia, nell'ottica del servizio che si sta rendendo a lui e alla comunità. È quasi una contraddizione in termini. Allora sottolineiamo pure l'utilità sociale delle famiglie che si prestano per l'affidamento familiare, e alle quali va dato un contributo finanziario, proprio perchè c'è anche l'aspetto del servizio, ma ricordiamoci che quest'ultimo è sommerso dall'aspetto affettivo; anzi, se questo non avviene c'è da preoccuparsi, perchè significa che la famiglia affidataria intende mantenersi distaccata dal bambino (magari perchè poi possa tornare senza traumi nella famiglia d'origine), e rendiamoci conto che non si può vivere con un bambino imponendosi tali limitazioni! È chiaro che bisogna vivere con un bambino nella maniera più naturale.

Il legislatore deve tener conto della particolare natura della materia; perciò si avverte la necessità di una legislazione di principi piuttosto che di una legislazione a carattere regolamentare. Questo proprio perchè, nel momento in cui si cerca di essere attenti, precisi e puntuali, ci si scontra con questa realtà. Prevedo già un'obiezione che si potrebbe muovere: dando norme molto vaghe, tutto rimane nebuloso e confuso, e

non si raggiunge alcun risultato, se non quello di perdere tempo.

Ma in questa materia ogni rigidità della legge va sicuramente a danno delle persone o dei minori che intendiamo proteggere. Inoltre è chiaro che si deve poter fare affidamento su operatori sociali professionalmente preparati. A questo si collega il discorso della formazione. Noi purtroppo non possiamo sempre contare su personale qualificato: l'assistente sociale, lo psicologo, lo psichiatra che hanno a che fare con questa realtà, se non hanno ricevuto una preparazione e una formazione specifica, possono fare più male che bene.

Una legislazione di principi presuppone operatori qualificati, che noi non abbiamo in numero sufficiente. Occorre quindi prevedere un grosso impegno sociale per la formazione del personale, e intendo dire di tutto il personale, dagli assistenti sociali ai giudici.

Occorre poter assicurare un'assistenza continua alle famiglie e ai minori in tutte le fasi dell'affidamento o dell'adozione, a cominciare dalle fasi che noi chiamiamo preventive, ossia che riguardano situazioni a monte dell'adozione e dell'affidamento. Molte volte noi ci troviamo di fronte a situazioni sulle quali si poteva operare in precedenza, evitando l'allontanamento del minore. E ciò è dovuto anche all'impreparazione del personale, oltre che, naturalmente, a motivi di insensibilità e di speculazione. Ma un'assistenza continua deve essere assicurata anche quando si è già avviata l'esperienza dell'adozione o dell'affidamento, non nel senso di intrusione nelle case per vedere come vanno le cose, ma nel senso di un servizio di consulenza a disposizione delle famiglie.

Per avere un'adeguata formazione, il personale deve poter contare su una guida, lavorando con chi sta da anni nel settore, e su un programma di istruzione qualificato; invece attualmente i centri di formazione non sono sfruttati come dovrebbero: parlo di università, di scuole per assistenti sociali, eccetera. Mi rendo conto che questa proposta rischia di dare l'avvio alla proliferazione di altri enti di formazione « selvag-

gi », però vale la pena di vedere se i centri esistenti sono utilizzati pienamente; per esempio, l'università non è, in questo caso, utilizzata completamente.

In questa materia c'è un estremo bisogno di umanizzazione. Ad esempio, la coppia che intende adottare un bambino, per i più vari motivi: perchè non ha figli, perchè un figlio è morto o per altri profondi motivi, non può contare, almeno nel nostro caso, su un segretario sociale o almeno su un ufficio nella zona che le dia indicazioni precise sugli itinerari che deve seguire. È costretta a girare da un posto all'altro della città, nel nostro caso deve andare alla periferia di Milano, in un tribunale con le sbarre e con i carabinieri da tutte le parti, e dietro al quale, magari, c'è una casa di rieducazione. La coppia poi deve « arrabattarsi » per sapere quali sono le procedure, che cosa deve fare, deve attendere almeno un anno, ed essere sottoposta a selezioni (naturalmente giustificate), ed alla fine, l'iniziale bisogno umano diventa un fatto burocratico: si finisce, cioè, per disumanizzare un bisogno comprensibilissimo. Vorrei che si tenesse presente anche questo aspetto del problema, anche se mi rendo conto delle enormi difficoltà che questo comporta.

*CARUSO ANNA MARIA.* Il disegno di legge n. 124, in cui si parla dei certificati di nascita, intende assicurare l'esigenza della segretezza per il periodo che inizia dal momento dell'adozione, per tutelare il minore nei confronti della famiglia di origine; invece il periodo dell'affidamento preadottivo non è tutelato in alcun modo. Nel nostro distretto si verifica una fuga delle notizie che rischia di mandare a monte gli effetti della legge sull'adozione. Se non si trova il modo di tutelare il segreto nella fase delicatissima dell'inserimento del bambino nella nuova famiglia, e si tutela invece il momento successivo, a mio avviso è un po' come chiudere la trappola quando i topi sono fuggiti.

*PETRELLA.* Dottor Scaparro, il nostro non è il migliore dei mondi possibili, come diceva Voltaire, e non è il caso di farsi

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

eccessive illusioni. Anch'io preferirei una legislazione di principi, e mi sentirei onorato di partecipare ad una legislatura che operasse in tal senso, ma ormai la legislazione a carattere regolamentare è diventata una norma.

Sono convinto che nella nuova legge bisognerà evitare qualsiasi rigidità, proprio perchè tratta una materia che presenta sfaccettature così numerose che si dovranno riversare sull'applicatore della legge responsabilità purtroppo inevitabili. Altrimenti si generano casi come quello ricordato stamattina del bambino di Ancona, riconosciuto falsamente dal padre, che ora la madre, adottiva e affettiva, sta portando in giro per l'Europa per non farselo togliere.

Abbiamo sentito i giudici che ci hanno chiesto di fissare norme precise. Il giudice del tribunale di Napoli, questa mattina, ha chiesto di fissare regole estremamente precise per dichiarare lo stato di adottabilità per l'affidamento del bambino. A questo proposito vorrei sapere in quanta parte, a vostro avviso, noi possiamo fissare regole precise e in quanta parte invece possiamo fissare dei principi, che richiedono inevitabilmente un'assunzione di responsabilità, e quindi una qualificazione, da parte del giudice. Nell'ambito della qualificazione del giudice e dello sveltimento della procedura, entro che limiti, a vostro avviso, sarebbe auspicabile, e possibile, l'eliminazione del ricorso in appello, ed una diversa strutturazione anche in merito al ricorso in Cassazione. Questa è una proposta nuova, che non è presente nei disegni di legge, ed aspettavo appunto voi per formularla. Se si volesse creare un organo, per evitare il ricorso in appello, con competenza sia di legittimità che di merito, a vostro avviso in quanta parte tale organo dovrebbe essere configurato specialisticamente, e potrebbe essere formato in maniera composita, sia pure ad alto livello?

Un'altra questione è la seguente: Milano è una città particolare, perchè ha le caratteristiche di una città che si è ingrandita eccessivamente, quindi di una città con culture vecchie e tradizionali che scompaiono e con nuove culture che si formano. In una

città di questo genere, in che misura il decreto n. 616, che ha trasferito competenze civili e amministrative ai comuni, può trovare concreta attuazione attraverso una normativa di trasferimento e di attuazione, una normativa che possa avvalersi delle esperienze di questa indagine conoscitiva? Avendo cioè i tribunali per i minorenni, ad esempio, perduto una serie di servizi e di supporti, che per altro non erano pienamente utilizzati, come può evolversi, nel momento di transizione, quello che è il momento operativo della transizione stessa? Quali norme possono essere adottate perchè il decreto n. 616 possa significare cooperazione tra l'autorità che decide sui servizi, e i servizi stessi, che debbono essere costruiti sul territorio? Quindi, come può organizzarsi transitoriamente la regolamentazione di una materia nuova?

Convengo pienamente con quanto ha detto il dottor Scaparro, nel senso che certamente finisce col costare di più, alle volte, il minore ricoverato in istituto che il minore affidato alla famiglia. Ma in quanta parte ciò è dovuto a disinformazione, a non perfetta integrazione sociale, ossia a mancata comunicazione sociale delle possibilità? In che misura mancano quei supporti sociali che possono servire anche per evitare che il comune si senta in dovere di ricorrere alla istituzionalizzazione?

Allora, in questo contesto, quali supporti dovrebbe dare la legge nazionale, anche tenuto conto dello svolgersi di questo rapporto tra vari poteri e varie istanze dello Stato? Quali mezzi sono necessari per venire incontro a situazioni di reale necessità e nello stesso tempo di selettività? E l'affido, inteso in questo senso, può essere distaccato dal controllo giurisdizionale, su cui ci siamo soffermati con obiettività di accenti?

È necessario un momento organizzativo che tenga conto delle esperienze dei servizi comunali e provinciali e dell'organizzazione regionale, secondo i dettami della legge numero 382 e del decreto n. 616? È necessario che in questo apporto intervengano anche le autorità giurisdizionali specialistiche del tribunale per i minorenni?

Inoltre — in collegamento non solo con questa tematica, ma anche con la tematica generale — vorrei sapere se in questo caso la struttura attuale dei tribunali per i minorenni è in grado di far fronte a tali compiti su tutto l'ambito territoriale, o se non sia necessario rivalutare la figura decentrata del giudice tutelare o decentrare la struttura dei tribunali per i minorenni al di là dei limiti territoriali.

Convengo sul principio che il Tribunale per i minorenni deve essere autoritario quanto meno è possibile; e sono molto grato a chi è venuto qui a porre questo problema. In questo contesto di decentramento, vorrei però sapere in che misura possono avere corpo le suddivisioni territoriali comunali anche per quello che riguarda la tutela, per offrire una tutela immediata ai minori.

Ritenete (ecco un'altra domanda) che nella materia in esame sia opportuna la difesa diretta, la difesa affidata al tecnico avvocato specialista (parlo di difesa gratuita), o la difesa affidata ad un organo sociale competente? In ogni caso, a chi dovrebbe spettare il compito di dare la più adeguata tutela agli interessi in gioco in un processo di parti, in cui però una parte non si può difendere perchè si tratta del minore? E in questo quadro, se ritenete opportuna l'audizione del minore, a quale età e in quale momento preferireste che egli esprimesse la sua opinione sul tema dell'adottabilità?

Un'ultima domanda vorrei porre. Avete parlato di una riunione quasi maggioritaria dei giudici minorili del Nord Italia. La questione è questa: ci troviamo di fronte a problematiche molto nuove, io ho sentito quello che ha detto questo raggruppamento di giudici minorili dell'alta Italia, ma ho sentito anche quello che hanno detto i giudici minorili dell'Italia centrale e meridionale. Con buona pace dell'associazionismo, io preferirei la vostra personale opinione di esperti, poichè stiamo tentando di fare qualcosa che sia degna di una nazione civile. Voi, per esempio, di fronte ad un minore in serie condizioni di abbandono diciamo morale, ma con un cospicuo patrimonio, ritenete che il concetto di affidamento, basato soprattutto

sull'affidamento morale o educativo, debba risolversi in qualcosa che lo privi dei diritti ereditari? Supponiamo che i suoi genitori abbiano una casa, ma siano indegni di avere un figlio: ritenete che si debba privare il minore del diritto ad avere a suo tempo la casa, o un piccolo patrimonio?

Sono d'accordo nell'unificare gli istituti, ma diversificandoli negli effetti a seconda delle questioni che si pongono concretamente. Oppure pensiamo (ed è questa la mia conclusione) che l'adozione speciale serva soltanto per i miserabili, per togliere i figli ai miserabili e per affidarli a coloro che, dando loro da mangiare, vogliono compensare l'amarezza di non essere prolifici?

**P R E S I D E N T E .** Nei limiti, in cui i nostri esperti lo ritengono utile e possibile, li pregherei di rispondere alle domande poste dal senatore Petrella.

**B E R I A D' A R G E N T I N E .** Effettivamente il panorama tracciato dal senatore Petrella è talmente vasto che richiederebbe molto tempo per rispondere. Io, comunque, mi limiterò ad alcune osservazioni; poi risponderanno i colleghi che sono più esperti di me.

Ritengo che la riforma istituzionale prevista dalla legge n. 382 e dal decreto n. 616, come altri tipi di riforma, abbia dato strutture alla giustizia, che non sono strutture proprie della giustizia. Quindi, il problema è di saper avvalersi di queste strutture. Dice giustamente il senatore Petrella che non si tratta di sostituzione di strutture, perchè in fondo le strutture non c'erano. Direi che parlare di amministrazione della giustizia con le strutture a disposizione è un po' una chimera.

Poi le responsabilità saranno di chi deve provvedere, magari anche della magistratura.

Se lo stesso decreto dell'aprile del 1978 ha subito un ritardo nell'applicazione, ciò è anche perchè la magistratura periferica non è riuscita a fare quei reclutamenti nei termini che sarebbero stati opportuni, e, pertanto, si sono rese necessarie strutture sociali nel territorio a disposizione della magistratura.



Penso — se sbaglio, i colleghi potranno senz'altro rettificare — che si tratti soprattutto di un aspetto di collaborazione con gli enti locali e debbo dire che per iniziativa dei magistrati del Tribunale per i minorenni di Milano e dei presidenti che mi hanno preceduto, il rapporto con gli enti locali è continuo: abbiamo partecipato ad una serie di incontri, vi sono stati scambi di pareri, siamo stati chiamati ad udienze conoscitive, sono stati accolti suggerimenti, eccetera.

La realtà è che oggi non basta una legge per creare strutture sul territorio: soltanto il settore della formazione professionale degli operatori, di cui vi ha parlato il dottor Scaparro, è un campo quasi sconosciuto.

**PETRELLA.** Scusi l'interruzione: alcuni anni fa questa Commissione approvò un ordine del giorno in cui si parlava addirittura dei criteri per la formazione del personale a livello universitario.

**PRESDENTE.** Sappiamo il valore che, purtroppo, hanno gli ordini del giorno.

**BERIA D'ARGENTINE.** In conclusione, più che norme, occorre collaborazione: meno divisioni e più collaborazione.

Un fenomeno che, per esempio, ho osservato, da uomo della strada, è che a Milano esiste una notevole partecipazione volontaria all'attività del Tribunale per i minorenni, che non si riscontra in ugual misura nei confronti delle strutture sociali e degli assessorati dei servizi sociali, sia a livello regionale, sia a livello provinciale e comunale. Anzi, quando abbiamo tenuto alcune riunioni vi è stata una specie di rammarico da parte degli esponenti degli enti locali nel vedere questa grande partecipazione. Non so se ciò avvenga nelle altre città, probabilmente si tratta di una tradizione milanese che risale all'800, quando persone di tutti i ceti e livelli sociali prestavano la loro collaborazione allo svolgimento dell'attività assistenziale minorile.

Per iniziativa del presidente Dorsi, è stato realizzato un centro di assistenza minorile nel quale diverse persone svolgono gratuitamente, presso il tribunale per i minorenni, il lavoro di segreteria e di cancelleria che

dovrebbe essere esplicito, viceversa, dalle strutture: è un problema anche di collaborazione all'interno.

Se il tribunale per i minorenni saprà dare anche nei riguardi degli enti locali — che sono stati investiti non soltanto di gravi responsabilità ma anche di interessanti ed importanti compiti — questa spinta al volontariato senza alcun carattere corporativo, ma di collaborazione, credo che, almeno per quel che concerne la Regione Lombardia, potrà essere fatto un lavoro molto efficace.

Per quanto riguarda il problema del decentramento, informo che il Tribunale per i minorenni di Milano è probabilmente l'unico che ha previsto il giudice naturale per zone: il territorio delle cinque province è stato diviso in nove zone, nelle quali hanno competenza altrettanti giudici di tribunale. Quindi, con esclusione naturalmente delle questioni penali, tutte le cause e i procedimenti che si riferiscono ad un determinato territorio in cui risiede il minore sono trattati da uno stesso giudice il quale, poi, si reca anche nel territorio; ad esempio, la collega Caruso ha la competenza del settore di Varese e di Busto Arsizio, dove effettua periodiche visite.

Il problema che attualmente stiamo studiando è quello di esaminare se non soltanto i giudici ordinari, ma anche i giudici speciali debbano avere tale tipo di decentramento, e credo che, avvertita questa esigenza, prospettata dal senatore Petrella, la risposta data dal Tribunale per i minorenni di Milano, non essendo state previste norme, sia quella di sostituirle con iniziative.

Ho fatto un'esperienza come membro del Consiglio superiore della magistratura e l'errore, a mio avviso, era che nei problemi amministrativi anche i magistrati più giovani non si proponevano di trovare la soluzione che più interessava l'Amministrazione: studiavano la norma, e discutevano, magari a fondo, su di essa come se si trattasse di una causa alle sezioni unite della Cassazione. Il problema è invece quello di vedere qual è la soluzione più conveniente per l'Amministrazione, e poi considerare se la norma la consenta o meno.

Viceversa, molte volte, la mentalità di noi magistrati è quella di fare gli interpreti delle

leggi, anche quando amministrano. Si capisce, quindi, il tipo di reazione del presidente o del giudice del tribunale di Napoli, che preferisce avere la norma e applicarla, senza porsi problemi d'intervento e di iniziativa a carattere promozionale.

Desidero inoltre sottolineare — lascerei, poi, la parola ai colleghi — che il problema della formazione professionale degli operatori è soprattutto anche un problema di preparazione e formazione professionale dei magistrati. Così come è assurdo che giovani uditori vadano a reggere praticamente le procure della Repubblica e, molte volte, gli Uffici istruzione di distretti particolarmente delicati, altrettanto è assurdo che uditori vengano destinati ad esercitare la funzione di giudice di tribunale per i minorenni senza avere in tale campo alcuna preparazione.

La questione, quindi, consiste nell'affrontare, e finalmente risolvere una volta per tutte, il problema della formazione professionale dei magistrati.

Il presidente Viviani sa quanti ministri che si sono succeduti hanno fatto progetti sulla formazione professionale dei magistrati, e come quasi tutti questi progetti siano rimasti nel cassetto del Ministero di grazia e giustizia o del Consiglio dei ministri. È questo un problema molto importante, sia per i giudici istruttori, sia per i pubblici ministeri, ma è altrettanto importante per i giudici minorili: basti pensare al tipo di reclutamento che abbiamo, che è nettamente nozionistico.

Voi sapete che molti concorsi durano anche per il periodo nel quale si può partecipare al concorso successivo; almeno sei copie di concorsi hanno dimostrato che il 50-60 per cento dei vincitori del primo concorso sono bocciati al concorso successivo, e non viceversa. Il che dimostra che il tipo di selezione operata è assolutamente inadeguato; nonostante ciò, va avanti da decine di anni.

Cerchiamo, invece, di risolvere questo problema, perchè molte discussioni che si fanno sul magistrato hanno all'origine una università che non funziona e una mancanza di preparazione professionale, di selezione di tipo moderno, di aggiornamento che, in tal caso, dovrebbe essere continuo.

È assurdo pensare che certe leggi possano vivere nella realtà se non vi è da parte di chi deve provvedere (Consiglio superiore della magistratura, organi giudiziari locali, eccetera) l'impegno di curare la formazione professionale dei magistrati man mano che queste leggi vengano approvate.

Ho vissuto a Milano l'esperienza di applicazione di una importante legge che nè magistrati, nè avvocati avevano praticamente studiato. Poi si dice che è fallita! Ma è fallita proprio per questa mancanza di preparazione. Sono dell'avviso che soltanto attraverso un'adeguata preparazione le strutture competenti possono valutare l'idoneità delle leggi. Molte volte si tende a riformare le leggi, mentre si dovrebbero riformare o formare le persone che le debbono applicare.

*B A R B A R I T O*. Sarò schematico, ed ho enucleato le domande, nella speranza di rispondere correttamente.

Il senatore Petrella ha detto che i giudici di Napoli hanno chiesto norme rigide e precise. Ebbene, starei per dire che è questione di gusti, perchè non ho mai visto norme rigide che siano servite ad alcunchè: anche il giudice deve assumersi le proprie responsabilità.

L'articolo della legge del 1967 che definisce con poche parole lo stato di abbandono è frutto di una responsabilità che si sono assunta i giudici, e, fatto abbastanza raro, vi è stata una certa univocità tra i giudici di merito e quelli della Cassazione. Quindi io dico: più legislazione di principi, e poi ciascuno si prenda la sua parte di responsabilità. La società si evolve, e non attraverso delle norme.

Per quanto riguarda il passaggio delle strutture assistenziali alla fase locale, il problema è molto complesso e non possiamo certamente risolverlo in due battute. Tuttavia sono dell'avviso che i momenti fondamentali, quelli che rischiano di costituire palle al piede, vadano risolti legislativamente, cioè che non si possano affidare ai comuni funzioni senza offrire il corrispettivo economico, altrimenti avremmo capovolto la situazione e non adremmo mai avanti, se non

altro per questo semplice motivo. Pertanto questo è un passo obbligato.

È giustissimo ed è verissimo che ciascuno di noi guarda lo spettacolo che ha davanti, e noi di Milano guardiamo Milano, ma con un minimo di sensibilità possiamo ben capire che i problemi sono diversi, come per il dramma che noi stessi abbiamo vissuto, di bambini della lontana Puglia che venivano mandati a Milano in istituti: un dramma nel dramma, perchè vi erano genitori che vedevano bellissimi quegli istituti che a noi parevano orribili. Per questo noi diciamo che deve esservi una pluralità di iniziative, dall'affido familiare alla comunità-alloggio, in modo che vi sia un arco di possibilità che risponda ai vari bisogni.

Per quanto riguarda la divisione per zone, certamente che se il giudice deve avvalersi di servizi socio-assistenziali, deve essere collegato con il territorio: è necessario avere sensibilità, capire qual è il significato del contesto in cui si vive.

Personalmente ho avuto una felicissima esperienza nella provincia di Pavia, in cui cerco di andare ogni volta che sia possibile, perchè vi è un clima ed una atmosfera diversi da quelli di Milano. Qui però si toccano grossi problemi, che credo il Senato abbia già affrontato in tema di riforma del diritto di famiglia. Mi consta che vi è stata una serie di discussioni e che vi sono tendenze di riforma della stessa struttura del tribunale per i minorenni. Si può parlare, infatti, di un decentramento dell'attuale tribunale per i minorenni, e noi abbiamo cercato di adeguarci nel modo che è stato poc'anzi riferito. Vi è chi pensa di aggregare al tribunale per i minorenni il giudice tutelare; esiste, comunque, una linea di tendenza abbastanza chiara, che è quella che va verso il decentramento.

**BERIA D' ARGENTINE.** Non totale, ma parziale.

**BARBARITO.** Sono stato colpito da due osservazioni del senatore Petrella che mi sembrano interessanti e che potrebbero essere sviluppate.

Egli ha affermato che si possono risolvere molti problemi con una legislazione « di

principi »: ad esempio modificando gli articoli 333, 330 e 337 del codice civile. Si pensi, infatti, ad un articolo come il 333, il quale dice che quando vi è una situazione pregiudizievole per il minore interviene il giudice: la parola « pregiudizievole » ha dato luogo a tutta una dottrina giuridica e a una prassi giurisprudenziale, così che si è arrivati alla definizione dello stato di abbandono. Pertanto, anche una eventuale disciplina dell'affidamento familiare, potrebbe, a mio parere, essere contenuta in norme di carattere generale, ma oculatamente ponderate nella loro formulazione.

Mi è parso interessante, inoltre, l'accento fatto al ricorso ad un giudice specializzato ma a livello, mi sembra, della Cassazione. Potrebbe essere importante una soluzione di tal genere, ma in questo momento, e apprendendo ciò per la prima volta, non è facile esprimersi.

Che poi l'accentuazione del presupposto dell'abbandono morale possa privare il minore, in qualche caso, di una eredità e anche cospicua, è un problema interessante, ma quando ci troviamo di fronte a certe situazioni, tutto sommato, il problema della personalità del minore è prevalente su quello materiale. Questa è stata la mia esperienza di sempre: debbo pensare alla crescita dell'individuo come uomo. Le sostanze può averle o meno, e possono anche essere una palla al piede.

Comunque, ritengo che nella definizione dello stato di abbandono l'aspetto morale, pur se difficilmente valutabile, deve essere prevalente su quello materiale.

Preciso che il documento letto dalla dottoressa Caruso è contenuto in una bozza che già dovrebbe esservi stata consegnata dai rappresentanti dell'amministrazione provinciale di Milano. Su questo documento noi in gran parte concordiamo.

**TEDESCO TATÒ GIGLIA.** Vorrei porre alcune domande che riguardano soprattutto l'esperienza del tribunale di Milano, poichè ci sono stati forniti alcuni dati molto importanti sulla dinamica delle dichiarazioni di stato di abbandono e di adottabilità. Qual è la dinamica delle domande di adozione, e quali sono i criteri da voi seguiti

nella scelta delle famiglie? Inoltre vorrei sapere se un giudizio di idoneità vi viene chiesto dalle associazioni che si occupano di adozione internazionale, specificatamente dal CIAI.

**B A R B A R I T O.** Fino all'anno scorso le domande si aggiravano intorno al migliaio, o erano di poco superiori; quest'anno sono scese intorno alle 800. Per quanto riguarda il rapporto coi minori adottabili, siamo intorno ai 300 minori all'anno.

Le domande sono oggetto di una selezione: il primo punto è una valutazione di idoneità psicologica e dei motivi per i quali si pone la domanda. L'idoneità viene vagliata in due momenti. Il primo è un colloquio di gruppo, cioè vi è presso il tribunale dei minorenni una *équipe* composta da due persone, di norma un giudice onorario e un'assistente sociale (ma non è detto che ci sia sempre questa disponibilità, come non è detto che siano sempre un maschio e una femmina): questa *équipe* fa una valutazione su un gruppo di cinque coppie che si presentano. Dopo quindici giorni le stesse coppie si presentano nuovamente, ma separatamente, alla stessa *équipe*, che ne fa un'ulteriore valutazione, conclusiva. Sulla base di tali valutazioni, la coppia passa ad una valutazione definitiva, ma a questa fase, proprio negli ultimi tempi, abbiamo adottato una nuova procedura, sulla quale si esprimerà il presidente Beria D'Argentine.

**B E R I A D' A R G E N T I N E.** Intanto c'è il fenomeno dell'enorme ritardo nella valutazione della coppia, quindi stiamo cercando di aumentare il numero delle *équipes*, in modo che coloro che fanno domanda possano essere sentiti nel tempo più breve possibile. Una aspettativa molto lunga, infatti, determina taluni tipi di reazione. Stiamo cercando di allargare il numero delle *équipes* attraverso la richiesta agli enti locali di indirizzarci assistenti sociali, e psicologi che operano sul territorio, i quali parteciperanno ad un *training* che stiamo al momento studiando, un vero e proprio tirocinio professionale; quindi li faremo assistere all'udienza di opposizione, a colloqui individuali e di gruppo, ma prevediamo anche delle di-

scussioni coi vari tecnici e teorici sull'argomento, in modo che ci sia una seria preparazione.

Pervenuta la domanda — per fare un resoconto completo — c'è un giudice onorario che la esamina, per valutare i requisiti formali. Se tali requisiti non esistono, il giudice riferisce nella camera di consiglio del giovedì e noi procediamo all'archiviazione. Successivamente le coppie vengono chiamate a un colloquio di gruppo e poi ad un colloquio individuale. In sede di camera di consiglio il giudice onorario riferisce sull'esito di queste consultazioni; se esistono i requisiti sostanziali si dà luogo ad un provvedimento di ammissione alla comparazione, e viene pubblicato un elenco, che rimane in cancelleria per un anno; nel corso di questo anno le coppie vengono sottoposte ad un esame comparativo nei confronti del minore. Se alla fine dell'anno non sono dichiarate idonee relativamente al minore, vengono escluse. Precedentemente, però, ci può essere già stata una valutazione di non idoneità, e allora noi facciamo un provvedimento di non idoneità. Pertanto, dopo questi colloqui i tipi di provvedimento sono due: o la dichiarazione di non idoneità, e quindi la domanda viene respinta per mancanza di requisiti sostanziali, oppure ammissione alla comparazione. Di entrambi i provvedimenti si dà comunicazione agli interessati, anche se si procede alla comparazione indipendentemente dall'aver conoscenza se la comunicazione sia stata ricevuta o meno dagli interessati, perchè si mette a disposizione delle coppie un libretto nel quale è chiaramente indicata e spiegata questa procedura, per evitare errori.

Per quanto riguarda i contenuti, devo dire che si tratta di un punto oggetto di discussione, perchè nella prima riunione che abbiamo fatto in relazione al ciclo di preparazione professionale che vogliamo organizzare per gli operatori da immettere nelle *équipes*, da parte degli attuali esperti si sono poste delle domande. Quindi abbiamo deciso — e parlerò di quanto abbiamo deciso per il futuro, poi i colleghi possono dire come valutano oggi la situazione — di fare una riflessione, perchè l'esperienza insegna molte cose ed è importante che l'esperienza stessa

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

sia confrontata con altre, in modo che vi sia un dibattito.

Noi riteniamo necessario che tutti coloro che parteciperanno, presso il tribunale dei minorenni, alle diverse fasi, debbano sempre rendersi conto del processo.

Non credo siano stati stabiliti dei criteri fissi sull'idoneità, ma su questo piano il professor Scarparo potrà dirci qualche cosa di più.

SCAPARRO. Direi che i criteri sono quelli stessi che forse sono vigenti in parecchi tribunali: c'è una tradizione abbastanza antica sui criteri di idoneità all'adozione. Non so se è il caso che ve li elenchi, perchè sono abbastanza noti. Quello che è importante è che noi dobbiamo trovare il modo di poter mettere in discussione tali criteri, fin dall'inizio. La lunga tradizione, infatti, si è consolidata in pregiudizi e, come ha accennato Beria d'Argentine, vi è la necessità di uscire fuori dalla *routine*. Noi stessi, come esperti, all'interno dell'istituzione, sono anni ormai che facciamo colloqui su binari troppo fissi, e vale la pena di guardare verso la realtà, perchè molte cose sono cambiate: sono cambiati i minori ed anche i genitori. Deve esistere un rispetto maggiore per tutti coloro che arrivano da noi, senza pretendere che si adattino, loro, ai nostri schemi fissi di valutazione. Ad esempio, noi dobbiamo regolarmente registrare una critica ai nostri criteri di adozione. Esiste una sorta di forche caudine che poniamo, per vedere se la richiesta di adottare è motivata: si fa tradizionalmente un riferimento ai bambini handicappati, ponendo la domanda se accetterebbero di adottarne uno. Dalla risposta si dovrebbe comprendere la motivazione all'adozione: la cosa è evidentemente assurda. A parte il fatto che ormai tutti sanno che verrà posta tale domanda, e quindi rispondono invariabilmente di sì, è comunque assurdo ritenere che dalla risposta ad una domanda del genere si possa valutare la motivazione all'adozione. Che significato ha colpevolizzare le persone su tale argomento? Se una disponibilità nel senso di poter adottare un handicappato esiste, la si motivi, ma essa non deve comunque mai es-

sere un momento di privilegio rispetto ad altri, perchè non ha alcun senso.

Dico questo per dare un esempio di un vecchio criterio di valutazione che non ha più motivo di esistere. Per evitare ciò abbiamo privilegiato le discussioni di gruppo. In esse cadono vecchi pregiudizi perchè la gente parla, interviene in dibattito e in contraddittorio, e questo fatto conta.

Almeno per quanto riguarda gli affidamenti, poi, facciamo in modo che siano presenti alla discussione di gruppo anche persone che hanno già esperienza di affidamento, perchè sono in condizione di dare, concretamente, alle persone piene di teorie sull'adozione, notizie precise sull'affidamento nella realtà quotidiana. Non esiste più, quindi, solo il rapporto con l'esperto, ma anche con le persone che hanno vissuto la stessa esperienza.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Che cosa viene richiesto per quanto riguarda l'adozione internazionale?

CARUSO ANNA MARIA. Il tribunale per i minorenni espleta lo stesso procedimento usato per le richieste di adottare bambini italiani, a quele coppie che si rivolgono all'organizzazione internazionale del CIAI, che a sua volta le invia a noi. L'esito del colloquio viene comunicato quindi al CIAI e, quando da parte di tale organismo viene notificata la possibilità di porre in adozione bambini stranieri, essi vengono proposti alle famiglie italiane.

Esiste, però, tutta una serie di governi stranieri che non si rivolgono al CIAI, ma quasi sempre richiedono direttamente una certificazione di idoneità della coppia. Però, dal momento che mancano delle convenzioni internazionali in proposito, tale certificazione può essere richiesta agli organismi più disparati, ai comuni, ai consorzi di comuni, ai consultori familiari, al tribunale dei minorenni: da parte degli operatori sociali degli enti locali c'è perciò la richiesta di sapere che cosa debbono fare in tali casi.

C'è da sottolineare, inoltre, che molto spesso abbiamo a che fare con governi stranieri che hanno una struttura giudiziaria assai più semplice della nostra, per cui la differenza

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

tra relazione del comune o relazione del tribunale non viene da essi percepita.

Non sono ora in grado di dare suggerimenti sul modo di regolamentare la questione, dal momento che si tratta di rapporti con Stati esteri, ma ritengo che sia assolutamente necessario, in qualche momento del procedimento, preferibilmente all'inizio, porre delle precise norme di comportamento.

**B A R B A R I T O.** A tal proposito va detto che esiste una tradizione per cui gli Stati esteri richiedono direttamente a noi notizie sulle coppie, che noi forniamo. Questo viene chiamato tecnicamente « momento di collegamento ».

**B E R I A D' A R G E N T I N E.** Vorrei fornire qualche ulteriore informazione: in generale, alle coppie provenienti dal centro-sud rispondiamo che, data la situazione inerente al numero delle coppie rispetto al numero dei bambini da adottare, alle difficoltà di poterle seguire nel periodo di affidamento, eccetera, la domanda non può essere presa in considerazione. Invece a quelle coppie che sono di regioni dell'Italia del Nord rispondiamo che le possibilità sono scarsissime e che soltanto nel caso che ci fosse bisogno di collocare i bambini in una situazione particolare, ad esempio al mare, potrebbero essere prese in considerazione; perciò le invitiamo a compilare un modulo, in cui possono mantenere o meno la richiesta di adozione. Mi rendo conto che non dovremmo occuparci troppo delle coppie, dal momento che l'adozione speciale è dedicata al minore, però ci sembra anche inutile creare troppe illusioni e tensioni: che rappresentano evidentemente un costo sociale della legge, però noi possiamo diminuire questo costo attraverso un certo tipo di rapporto.

Ci preoccupiamo inoltre di evitare che coppie affette da sterilità fisica non ricevano anche una dichiarazione di sterilità morale, che potrebbe avere effetti assolutamente negativi.

In precedenza il sistema adottato dal tribunale dei minorenni tendeva a fornire una dichiarazione di « media idoneità », e la coppia poi non veniva presa in considerazione. Il numero dei reclami presso la corte d'ap-

pello ci ha messo però nella condizione di dover modificare il sistema e prevedere, quindi, la possibilità di una pronuncia di inidoneità iniziale o di inidoneità relativa. Abbiamo insomma ritenuto doveroso dare maggior chiarezza alla procedura.

Sulla eccessiva omogeneità di giudizio faccio un esempio molto semplice: se la donna appariva nel colloquio abbastanza affettuosa e con una disponibilità notevole anche nei confronti del marito, normalmente il giudizio era negativo. Si diceva che questo giudizio era collegato ad una mancanza di autonomia, perchè senza autonomia non si può fare bene la madre. Io ho poi effettuato degli accertamenti: c'era una donna che esercitava ormai da quindici anni le funzioni di cancelleria in una pretura e che aveva anche allevato bambini, il fatto che fosse particolarmente affettuosa nei confronti del marito non era un elemento contrario. Questo ha reso necessario quello che vi ha detto il professor Scarparo.

Cercherò di organizzare una serie di seminari con alcuni specialisti della materia, e professori che abbiano una particolare qualificazione nei problemi generali di sociologia della famiglia, di psicologia e di pedagogia. Devo dire — non perchè mi sono laureato in pedagogia — che nel tribunale per i minorenni abbiamo trovato giudici onorari insegnanti, ma non pedagogisti. Uno dei motivi della crisi della scuola italiana è che gli insegnanti non hanno normalmente una preparazione psicopedagogica. È stato un errore ammettere come giudici onorari semplicemente dei professori di ginnasio o di liceo; ciò però è avvenuto di meno a Milano. Avendo fatto nel consiglio superiore della magistratura il relatore delle domande, ho potuto constatare, nel periodo 1970-1972, che soprattutto nell'Italia centro meridionale nessuno dei giudici onorari proposti nelle corti d'appello aveva i requisiti previsti dalla legge. Ho fatto allora chiedere dal vice presidente del Consiglio superiore, onorevole Amatucci, chiarimenti ai presidenti di corte d'appello, i quali hanno risposto che nel distretto non c'erano esperti. Molte volte si trattava di mogli o di fratelli di magistrati, evidenziandosi quindi un aspetto clientelare che bisogna respingere.

Sono pertanto orientato nel senso di cercare un reclutamento, se si può parlare così, di giudici onorari che siano esperti in sociologia e pedagogia. Abbiamo diversi psichiatri, psicologi ed assistenti sociali.

Un altro aspetto che vorrei segnalare, se il Presidente me lo consente, è un tentativo che non condividiamo del Consiglio superiore della magistratura: quello della formazione di un ruolo dei giudici onorari. Il giudice onorario presta una collaborazione volontaria: non possiamo cercare persone che collaborino stabilmente nei tribunali perchè altrimenti diventerebbero giudici tecnici. Ci si potrebbe orientare al fine di ottenerne un certo numero: a Milano, per esempio, abbiamo come giudici onorari venti donne e dieci uomini. C'è una sperequazione che, rapportata ai giudici tecnici, molte volte ha comportato collegi di quattro donne, per cui il nostro tribunale ha interpretato la norma della presenza di almeno una donna come riserva a favore della donna per poter costituire i collegi. Abbiamo dovuto spesso formare collegi di quattro donne e questo determina qualche incertezza. Sto pertanto cercando di sostituire alcune delle donne in modo da equilibrare la situazione, anche se è chiaro che la donna ha di solito più disponibilità di tempo rispetto all'uomo, che normalmente è inserito in una professione.

**T E D E S C O T A T Ò G I G L I A .** Una delle questioni più discusse nelle norme transitorie di attuazione del diritto di famiglia, di cui siamo responsabili perchè è stata introdotta in questo ramo del Parlamento, è quella che ha trasferito al tribunale per i minori la competenza per quanto riguarda i provvedimenti urgenti in base all'articolo 336 del codice civile. Mi interesserebbe sapere qual è la vostra esperienza, perchè comprendo che le opinioni possono essere varie a seconda del tipo di esperienza.

Si tratta, come ripeto, di una nostra responsabilità: noi non valutammo che ciò potesse creare inconvenienti, seguimmo un criterio di accorpamento di più competenze possibili nel tribunale per i minori.

**C A R U S O A N N A M A R I A .** Mi sembra necessario fare una premessa: le competenze relative all'articolo 336 erano del

giudice tutelare. L'ufficio tutelare di Milano ha una tradizione che non ha nessun altro ufficio tutelare d'Italia, nel senso che è stato composto da sei o sette giudici negli ultimi sette anni. Si tratta quindi di molti giudici tutelari, che ricevono a turno la mattina il pubblico, per cui la risposta del giudice tutelare di Milano è stata adeguata alla domanda. Negli altri uffici giudiziari, invece, l'esperienza del giudice tutelare è stata fallimentare.

Direi che l'esperienza del tribunale per i minorenni di Milano è abbastanza in linea con l'intervento del giudice tutelare, nel senso che anche noi facciamo turni di una settimana e ci mettiamo a disposizione del pubblico. Pertanto, tutte le persone che si presentano per chiedere provvedimenti urgenti trovano una risposta immediata. Se viene una parte, si pone il problema di convocare e di sentire l'altra parte, e se si hanno gli elementi necessari si arriva ad una decisione nel giro di ventiquatt'ore. Se invece la segnalazione proviene dal servizio sociale locale, si sentono le parti, a seconda dell'urgenza.

Non c'è dubbio che l'avvenuto trasferimento delle competenze potrebbe in teoria creare maggiori complicazioni, anche perchè si tratta del tribunale per i minori in composizione collegiale: ciò è in contrasto con l'urgenza, dato che molte volte, e specialmente il sabato, non c'è la possibilità per il giudice di turno di riferire al collegio. A prescindere però da questo problema, che è abbastanza marginale, i provvedimenti urgenti vengono regolarmente adottati nel tribunale per i minori di Milano. Mi risulta invece che a Roma, per esempio, non ci siano quasi mai provvedimenti urgenti.

**T E D E S C O T A T Ò G I G L I A .** Vorrei riferirmi ad una questione sollevata per inciso dal collega Petrella nelle sue domande: il problema dei falsi riconoscimenti dei figli nati fuori dal matrimonio. Valutammo ma non approfondimmo — in sede di discussione della riforma del diritto di famiglia — le eventuali conseguenze fraudolente. Vorrei sapere come pensate che si possa ovviare a questi inconvenienti, modificando eventualmente la norma, nel caso che si tratti di un bambino la cui madre sia ignota.

*CARUSO ANNA MARIA.* Noi abbiamo introdotto una prassi che non funziona poi tanto. Quando, cioè, ci siamo resi conto che il riconoscimento dei figli cosiddetti adulterini poteva mascherare il mercato dei bambini, abbiamo inviato una circolare a tutti i Procuratori della Repubblica del distretto perchè a loro volta informassero del fatto tutti i sindaci dei comuni, nel senso che gli uffici dello stato civile erano pregati di segnalare al tribunale per i minorenni tutti i casi di riconoscimento da parte di un genitore non legalmente separato quando l'altro genitore era ignoto, e tutti i casi di trasferimento di residenza del minore da una città ad un'altra, specie quando questo trasferimento avveniva presso una famiglia in cui i coniugi risultavano conviventi. Secondo le nostre intenzioni doveva avvenire questo, ma nella pratica le segnalazioni che abbiamo avuto sono state molto poche, e non so per quale motivo.

A noi è capitato di appurare, attraverso la audizione delle parti e segnalazioni di servizi sociali, casi cosiddetti « fasulli », che qualche volta abbiamo anche trasmesso alla Procura ordinaria della Repubblica per l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità ai sensi del relativo articolo del codice civile, ma gli esiti non sempre sono stati positivi, anche perchè questa è una materia abbastanza difficile e nella quale ci si basa sulle testimonianze. Ovviamente dovrebbe essere il pubblico ministero, se funzionasse secondo quelli che furono gli auspici del legislatore, a cercare in prima persona le prove, mentre questo non avviene, per cui ci si limita da parte del tribunale a sentire quei testimoni che sono le parti stesse a proporre e, pertanto, gli esiti delle cause sono abbastanza scontati.

*BARBARITO.* Per aggiungere una nota di colore, vorrei informare la Commissione che mi è capitato il caso di un signore che ha riconosciuto un bambino avuto da una prostituta, sostenendo di avere la sicurezza morale che quel bambino era suo, e l'azione giudiziaria che si è svolta gli ha dato ragione, perchè non c'erano prove contrarie.

*TEDESCO TATÒ GIGLIA.* Voi pensate che sia opportuno intervenire per legge su questo problema?

*BARBARITO.* Ma io le chiedo: in che modo?

*TEDESCO TATÒ GIGLIA.* Questo è vero, comunque c'è un gruppo di persone che sta studiando la questione e a cui facciamo i nostri migliori auguri.

M'interesserebbe sapere come vi regolate, circa l'affidamento del minore, nel caso di nascita del bambino di una ragazza inferiore ai sedici anni, che quindi per legge non può riconoscere il minore.

*BARBARITO.* La risposta è semplicissima. Di solito è il giudice tutelare che provvede, chiamando i genitori della minore, i quali vengono nominati tutori del neonato. Faccio presente che noi non dichiariamo lo stato di abbandono del minore perchè non c'è stato di abbandono, tanto più che la madre, compiuti i sedici anni, lo riconosce lei stessa. Di solito la trafila è questa, però quando abbiamo qualche incertezza teniamo in sospeso la segnalazione.

*CARUSO ANNA MARIA.* Qualche volta, però, succede anche che i genitori della madre nubile non siano affatto d'accordo nell'assumersi la tutela e che non abbiano alcuna intenzione di occuparsi di quel bambino, anche perchè molte volte — e questi sono casi che si intuiscono ma che difficilmente vengono verbalizzati in qualche modo — si tratta di figli incestuosi ed allora è chiaro che in quel caso c'è un atteggiamento molto rigido da parte delle famiglie nei confronti del bambino. Avviene allora che le procedure di adottabilità restano aperte, ossia noi non dichiariamo l'adottabilità fino a che la madre non ha compiuto i sedici anni; però di fatto provvediamo a collocare il bambino presso una famiglia, che sarà poi quella adottiva, se in seguito verrà dichiarata l'adottabilità.

*TEDESCO TATÒ GIGLIA.* Quindi c'è questo atteggiamento di cautela che lascia aperte più possibilità. Vorrei fare



2<sup>a</sup> COMMISSIONE16<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

ancora una domanda relativamente all'affidamento, di cui nei disegni di legge numero 791 e n. 968 si prevede la giurisdizionalizzazione, nel primo caso con intervento del tribunale dei minori e nel secondo con intervento del giudice tutelare. L'orientamento vostro sarebbe quello di limitare l'intervento dell'autorità giudiziaria al semplice controllo sugli elenchi, oppure ritenete che l'intervento possa essere più penetrante, in merito, ovviamente, all'affidamento temporaneo?

*CARUSO ANNA MARIA.* Inizierei intanto con il discutere la competenza: a chi bisognerebbe attribuire la competenza, se al giudice tutelare o se al tribunale per i minorenni. Ovviamente, questo problema si riallaccia ad un discorso più vasto, cioè a quello della riforma dell'ordinamento giudiziario. Se la prospettiva è di un giudice decentrato sul territorio, che sia un giudice tutelare o che si chiami in altro modo poco importa, potrà essere questo il punto di riferimento. Nella situazione attuale, però, a me sembrerebbe più opportuna la segnalazione al tribunale per i minorenni, perchè il giudice tutelare è privo poi, di fatto, di competenze, per cui quando ha avuto la segnalazione non fa che trasmettere al tribunale per i minorenni tutto quello che c'è di poco chiaro.

Quanto poi alla giurisdizionalizzazione limitata al controllo, la sosteniamo, per non formalizzare troppo, per non creare tensioni in un istituto che è così delicato. Pensiamo sia opportuno lasciare al servizio sociale ed ai genitori un'iniziativa di questo genere però, siccome da parte del servizio sociale o dei genitori ci potrebbe pur sempre essere una strumentalizzazione del minore, ci sembra indicato, comunque, un controllo giurisdizionale, effettuato in modo discreto e che, tutto sommato, non innova rispetto alla situazione dei minori ospitati in istituto.

*BARBARITO.* Vorrei aggiungere che mi sembra necessario stabilire l'ambito di competenza dell'affidamento, per distinguerlo in partenza dall'adozione speciale, e quindi perchè non venga a costituire la porta di servizio da cui entrano poi le adozioni speciali non in regola. Il criterio distintivo

potrebbe essere rappresentato dall'individuazione esatta dello stato di abbandono, oppure da una stabilità di rapporti del bambino in affidamento con la famiglia d'origine.

In questo caso, però, bisognerebbe prevedere anche il rientro del bambino nella sua famiglia di origine.

*GOZZINI.* A Milano, rispetto ad un migliaio di domande di adozione ogni anno, scese a ottocento nell'ultimo anno, vi sono annualmente circa trecento unità adottabili. A che cosa attribuite questa differenza enorme del numero di adozioni speciali, rispetto ad altre regioni con la stessa popolazione della Lombardia, che non arrivano a venti o trenta adozioni speciali?

*BERIA D'ARGENTINE.* Una probabile causa è da ricercare nella ritrosia degli istituti per minorenni di altre zone ad ammettere situazioni di abbandono, ma sono dati che bisognerebbe verificare; e per questo io ho cominciato a visitare gli istituti del mio distretto. Forse ci sono problemi di sopravvivenza degli istituti, la necessità di non perdere le rette, ma queste sono soltanto impressioni.

*BARBARITO.* Quando è entrata in vigore la legge sull'adozione speciale, ricopriva la carica di presidente del tribunale dei minori il dottor D'Orsi, che ha fatto di questa legge una bandiera, un'affermazione di principio, dando una interpretazione estremamente ampia dello stato di abbandono, e dando così un impulso notevolissimo alle adozioni speciali. I primi anni ci sono state moltissime adozioni speciali, ed il tribunale dei minori di Milano ha stabilito, anche con la forza, una serie di rapporti con gli istituti. Ricordo, ad esempio, che un anno il presidente D'Orsi minacciò di denuncia tutti gli istituti che non avessero segnalato i casi di stato di abbandono. Inoltre mandò i giudici tutelari a fare ispezioni negli istituti. La situazione, anche quando cessò questa presa di potere, mantenne un certo andamento costante. L'espedito di far mandare le schede di segnalazione al giudice tutelare con copia al tribunale dei minori ha fatto sì che

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (27 febbraio 1979)

noi fossimo informati di certe situazioni. Noi stessi andavamo periodicamente a fare ispezioni negli istituti. In questo modo abbiamo mantenuto una media elevata di adozioni, anche se si è abbassata negli ultimi anni: più elevata di quella di altre regioni.

Noi diamo un'interpretazione piuttosto ampia dello stato di abbandono, suscitando anche reazioni della corte di appello (e in misura minore della corte di cassazione) che però in alcuni casi ha confermato le nostre decisioni. Inoltre, nella definizione di stato di abbandono, noi tendiamo a dare molto valore all'abbandono morale.

**B E R I A D' A R G E N T I N E.** Non avendo io molta esperienza in questo campo, mi sono posto la stessa domanda del senatore Gozzini. Ho avuto le risposte che abbiamo già detto, ma ho cercato anche di avvicinare esponenti di associazioni femminili. Mi è stato detto che negli ultimi anni c'è stato un recupero del rapporto tra la madre e il figlio. Le associazioni femminili hanno manifestato in questi ultimi tempi una certa diffidenza nei riguardi dell'adozione speciale, che è considerata strumento per uno scambio fra ineguali, che tenderebbe a togliere i bambini alle famiglie povere per darli alle famiglie ricche. In realtà, gran parte delle adozioni speciali sono concesse a famiglie adottanti appartenenti ai ceti medi, a famiglie di artigiani e di operai, perchè agli esami delle *équipes* dimostrano maggiore maturità psicologica; il nucleo familiare è poi molto evidente nelle zone della periferia ed extraurbane.

**S C A P A R R O.** Noi stiamo cominciando a dare, giustamente, più importanza all'abbandono morale che a quello materiale: quest'ultimo è indubbiamente più facile da accertare, ma non sempre presuppone l'abbandono morale, che è più difficilmente accertabile, e per la nebulosità del tema si preferisce spesso ricorrere agli aspetti materiali, più chiari per la definizione dello stato di abbandono. Gli studi sull'argomento stanno però ravvivando l'interesse per l'abbandono morale e per gli strumenti per il suo accertamento.

Un altro tema che va riconsiderato è quello che riguarda la figura della madre. La ma-

dre ha un ruolo talmente rilevante che rischia di mettere in secondo piano quello del padre. La questione dell'abbandono va rivista anche da questo punto di vista, e vanno precisati, per la dichiarazione di stato di abbandono, i rapporti del bambino con la madre e con il padre. Voglio dire che, se manca la madre, non è detto che ci sia il tracollo di ogni possibilità di sopravvivenza del bambino nella famiglia. Occorre rivedere l'enfasi eccessiva che viene data al ruolo della madre — che tutti sappiamo quanto sia importante — anche per non portare acqua al mulino della responsabilizzazione e colpevolizzazione della donna. Perciò, quando si parla di abbandono, vorrei che si tenesse in considerazione anche la figura paterna.

**G O Z Z I N I.** In relazione al disegno di legge n. 1116-*bis*, vorrei sapere il parere del tribunale per i minorenni di Milano sull'istituto della preadozione e vorrei sapere se adotta, come altri tribunali, la procedura per cui alla nascita, quando è chiara la volontà della madre di non tenere il bambino, questo viene dato alla coppia in affidamento preadottivo, e la coppia stessa lo va a denunciare all'ufficio dello stato civile.

**P R E S I D E N T E.** Ed il bambino assume addirittura lo stesso cognome della coppia adottiva.

**B A R B A R I T O.** Anzitutto, ritengo positivo il disegno di legge n. 1116-*bis*, poiché mette in evidenza la necessità di garantire la futura madre, che non vuole tenere con sé il bambino, circa il futuro del nascituro, e di assicurarle la necessaria assistenza durante la gestazione, assistenza che invece in molti casi, per vari motivi, manca. Inoltre è difficile per la gestante trovare un posto in cui portare a termine una gravidanza non desiderata in un ambiente riservato. A Milano c'è il « Villaggio della madre », che però ha scarsa disponibilità di posti, enormi difficoltà economiche e praticamente sta spegnendosi. Il centro di via Pusiano teoricamente può ospitare venti persone, ma in pratica non ve ne sono mai più di tre.

Ritengo sia giusto affermare il principio che la madre, che conduce a termine una

gravidanza non desiderata, debba essere assicurata sul futuro del bambino, ma ritengo impossibile conferire valore giuridico alla rinuncia della madre prima della nascita del bambino, poichè vi potrebbero essere dei ripensamenti. La convenzione di Strasburgo parla addirittura di sei settimane dopo il parto, considerando appunto il famoso periodo di turbamento della madre dopo la nascita del bambino.

Quindi, direi sì al principio di garantire la gestante e di darle tutta l'assistenza possibile, anche fino a dopo il parto; direi no ad una dichiarazione di adottabilità prima della nascita.

Noi, senatore Gozzini, quando il bambino non è riconosciuto da nessuno, facciamo in modo di trattenerlo nella stessa clinica dove è nato, per una settimana, per il tempo necessario per pronunciare un decreto di stato di abbandono, o quanto meno per provvedere alla nomina di un tutore e consentirgli un collocamento, se non addirittura un affido preadottivo a tamburo battente, evitando gli il passaggio per il brefotrofo. C'è sempre, però, da premettere che la famiglia non si presenta affatto all'ospedale per fare la denuncia di nascita, perchè il bambino assume il nome che gli dà lo stato civile, tanto è vero che noi sappiamo che è figlio di genitori ignoti e per questo lo dichiariamo adottabile.

**CARUSO ANNA MARIA.** Vorrei precisare che l'esigenza di tutela a me sembra abbastanza importante, perchè è il punto su cui rischiamo di far cadere tutta la legislazione. Noi, per esempio, non incoraggiamo affatto i genitori affidatari ad andare a prendere il bambino all'ospedale: è sempre l'assistente sociale che va a ritirarlo, perchè le possibilità di fuga di notizie sono notevoli e rischiamo (come ci sta succedendo) che il genitore naturale in un secondo momento venga a sapere dove si trova il bambino adottato, con i risultati che sono immaginabili.

Per quanto riguarda la Convenzione di Strasburgo, vero è che essa parla del consenso della madre all'adozione del figlio, che non può essere dato se non dopo la nascita e per di più dopo sei settimane. Ma

con la distinzione che faceva prima il dottor Barbarito, si riferiva alla pura e semplice rinuncia al figlio da parte della madre, che configura una situazione di abbandono, tuttavia mi sembrano due cose diverse.

**PETRELLA.** Con un po' di buona volontà si può arrivare a pensare che siano due cose diverse!

**TEDESCO TATÒ GIGLIA.** Vorrei ancora rivolgere al dottor Scaparro una domanda specifica, perchè abbiamo molto discusso e personalmente ho un'opinione molto pragmatica in materia. Mi riferisco alla questione del rapporto con la famiglia d'origine, cioè, che sia rescisso o meno il legame giuridico, attraverso l'adozione speciale, per i ragazzi non piccolissimi, in ogni caso non neonati.

Ora, portando a 18 anni il limite di età per l'adozione speciale, noi andremo a rivolgerci ad un'area di ragazzi che hanno coscienza di entrare in una famiglia che non è la loro. Come pensa il dottor Scaparro che la questione possa essere affrontata e chi deve farsene carico?

**SCAPARRO.** Abbiamo riflettuto molto sull'argomento, perchè ci capita spesso di trovarci di fronte a situazioni di questo genere, in cui i ragazzi sono coscienti di avere più legami ormai, con le due famiglie.

In questi casi, dirimere il problema in forma autoritaria è assolutamente impensabile. Quindi dobbiamo cercare di affidarci ad operatori che sappiano il fatto loro. Il mio orientamento personale è questo: io parto dall'idea che ogni esperienza positiva sia da mantenere nel bagaglio dell'individuo e sia da valorizzare in ogni modo. Quindi, se il ragazzo, che abbia 8 o 12 anni, ha stabilito un legame positivo, secondo il suo criterio, con i genitori adottivi ma conserva, poniamo, ancora un'immagine positiva dei suoi genitori d'origine, penso che le due immagini vadano mantenute, perchè è preferibile avere due immagini positive.

È chiaro che qualcuno potrebbe dire: ma il ragazzo ha bisogno di figure di adulti stabili! Benissimo: infatti queste figure egli le ha nella nuova famiglia. Ma questo non si-

gnifica che bisogna agire con lo scopo di togliere un'immagine positiva. Se il ragazzo ha quell'immagine positiva, la tenga.

Questo è forse più evidente nel rapporto di affidamento. L'affidamento ci pone di fronte a situazioni chiare, a due famiglie bene individuabili. Il ragazzo va nella famiglia affidataria e stabilisce legami positivi. A questo punto io debbo ritenere che il ragazzo ad una certa età sia in condizione di scegliere dove intende vivere. Non posso agire dicendogli: dimentica dove sei nato! Perché anche se lo facessi non sarei ascoltato.

Ed allora, ancora una volta, se il ragazzo fosse abbastanza grande chiederei a lui di scegliere. Ad un certo punto, però, nella giornata del ragazzo c'è anche bisogno che un adulto si assuma la responsabilità in maniera prevalente. E questo va chiarito nel rapporto di affidamento. Io sono dell'opinione che debbano essere comunque i genitori affidatari ad avere una responsabilità piena. Ma questo non intacca i rapporti affettivi con l'altra famiglia.

È questo il criterio, direi, che presiede ad alcune nostre scelte: quando vediamo che il ragazzo ha legami positivi cerchiamo di mantenerli.

**BARBARITO.** Vorrei fare una breve aggiunta a quanto ha affermato il dottor Scaparro.

Per mia esperienza (è un'esperienza personale, quindi prendetela per quello che vale) posso dire che la vita stessa porta, alla fine, il bambino ad una scelta. Perché abbiamo casi di ragazzi sui 14 anni che ci vengono a dire: ho un'altra famiglia, quella d'origine, ma ormai non vorrei più andare a vivere là; vorrei che addirittura mi esentaste dall'obbligo di passare i giorni di vacanza con gli altri genitori.

**BERIA D'ARGENTINE.** Siccome abbiamo preso conoscenza delle iniziative che, ai fini della soluzione del problema del conflitto tra giudice ordinario e tribunale per i minorenni, sostengono la tesi di affidamento della soluzione stessa (per i problemi dei minori) esclusivamente al giu-

dice ordinario, noi pensiamo invece che la iniziativa del tribunale dei minori potrebbe risolvere il conflitto.

Ma se si dovesse fare una scelta, certamente per gli interessi del minore un giudice specializzato e anche partecipato (perché abbiamo una partecipazione popolare nel tribunale per i minorenni) sarebbe preferibile, non tanto per desiderio di allargare la nostra sfera di competenza, ma per una questione di sensibilità. Anche perché abbiamo già il grosso problema della competenza del tribunale ordinario in materia penale per i minori coimputati con gli adulti, per cui le indagini sono molte volte unificate. Quando si tratta di affrontare la delinquenza minore, una buona parte dei minorenni coimputati con gli adulti in azioni delittuose ci sfugge. Ora, che debba prevalere il problema di stato o il problema patrimoniale sui problemi degli interessi dei minori, a noi non sembra fondato. Se fosse possibile, coordinerei le esigenze dei minori con altre esigenze.

Tra l'altro, avendo fatto un'esperienza in corte d'appello in materia di procedimenti concernenti la separazione personale e la cessazione degli effetti civili del matrimonio, ho dovuto constatare che quasi sempre, in tali cause, il bambino è un po' lo strumento del ricatto, uno strumento che non ha alcuna difesa, e che non è sufficientemente tutelato.

**PRESIDENTE.** Se non vi sono altre domande, esprimiamo all'autorevole delegazione del tribunale per i minorenni di Milano tutta la profonda riconoscenza della Commissione giustizia del Senato per l'esame serio, approfondito ed ampio di problemi che naturalmente conosce meglio di noi, e per aver recato al nostro lavoro un apporto di notevole consistenza, del quale non possiamo non essere grati.

Il seguito dell'indagine è rinviato.

*La seduta termina alle ore 19,30.*