

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1528

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DAL CANTON MARIA PIA, BERLOFFA, MONTINI, BADALONI MARIA, MARTINELLI, JERVOLINO MARIA, RAMPA, CONCI ELISABETTA, LUCIFREDI, PUCCI ERNESTO, SIMONACCI, ELKAN, LATTANZIO, FRANCESCHINI, GASPARI, TITOMANLIO VITTORIA, RUSSO SPENA, BISANTIS, SCIOLIS, GAGLIARDI, MERENDA, SCARASCIA, TROISI, CIBOTTO, NEGRONI, COCCO MARIA, RADI, PERDONÀ, ARMANI, LEONE RAFFAELE, DE CAPUA, BONTADE MARGHERITA, TERRANOVA, LONGONI, SAVIO EMANUELA, MANZINI, BERRY, SABATINI, ANDREUCCI, ROCCHETTI, FERRARI GIOVANNI, BOIDI, FUSARO, COLLESELLI, PAVAN, FRUNZIO, CERRETI ALFONSO, DI LEO, GIGLIA, BIANCHI FORTUNATO, TRUZZI, BIAGGI NULLO, PENNACCHINI, SODANO, TERRAGNI, TANTALO, FRANZO, SAMMARTINO, MATTARELLI, PICCOLI, HELFER, MARENGHI, BALDELLI, PATRINI, BALLESI, DE MEO, LOMBARDI GIOVANNI, COLOMBO VITTORINO, VERONESI, BARTOLE, PINTUS, CERVONE, SORGI, ZANIBELLI, GALLI, SARTOR, STELLA, BUZZI, FORLANI, VIALE, ISGRÒ, CARRA, GERBINO, PEDINI, DE LEONARDIS, SINESIO, SCARLATO, TOZZI CONDIVI, FORNALE, NUCCI, BUZZETTI, BOLLA, MISASI, VETRONE, SCALIA, AMADEO, SEMERARO, CASTELLI, D'AREZZO, BIANCHI GERARDO, BIASUTTI, SANGALLI, CALVI, BUFFONE, ALESSANDRINI, BORIN, VOLPE, DE' COCCI, DANTE, GUERRIERI FILIPPO, MARCONI, CENGARLE, SALUTARI, BUTTÈ, CHIATANTE, CARCATERRA

Presentata il 24 luglio 1959

Protezione e assistenza della fanciullezza e dell'adolescenza

ONOREVOLI COLLEGHI! — In uno Stato democratico la protezione e l'assistenza delle persone più deboli ed indifese costituiscono uno dei compiti che maggiormente si impone alla responsabilità ed all'attenzione di quanti — nelle diverse sedi, di amministrazione centrale o locale — governano la cosa pubblica.

In particolare, come è stato più volte ed anche recentemente affermato dalle massime autorità dello Stato, dalla Magistratura, da uomini di cultura e da insigni giuristi, la protezione e l'assistenza dei minori assumono particolare significato in uno Stato come il

nostro, in cui tale compito è stato iscritto nella Carta costituzionale tra i doveri pubblici inderogabili, poichè il rispetto per la persona e la valorizzazione delle sue potenzialità sono avvertiti come una esigenza comune tanto più quando si tratta di persone in formazione.

Con questo atteggiamento ed in questa prospettiva, nell'ambito di una riforma dell'assistenza minorile s'impone la necessità di regolare la protezione e l'assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti, in analogia alla regolamentazione riguardante la protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia.

Nei soggetti in età di fanciullezza e di adolescenza, le esigenze personali, normalmente maturatesi durante l'infanzia e quasi esclusivamente condizionate dai rapporti con la propria cerchia familiare, richiedono un'appropriate soddisfazione, orientandosi verso nuovi e progressivamente più larghi orizzonti di vita sociale, pur interessando ancora ed in forma primaria la struttura familiare.

Infatti fino a sei anni la famiglia rappresenta non solo lo strumento principale, ma anche la sorgente primaria di tutta la maturazione del bambino, in tale constatazione trovandosi d'accordo la legge naturale e i precisi rilievi sulla struttura della personalità del bambino ai quali è giunta la scienza moderna; dai sei anni in poi, proprio a causa di una sostanziale e profonda evoluzione di detta struttura, il fanciullo esige la soddisfazione di diverse e nuove istanze intellettuali, morali, sociali, per le quali alla famiglia debbono affiancarsi altre strutture ed altri ambienti sociali.

Ciò tanto più si verifica quanto più pieni e soddisfacenti sono i raccordi e l'integrazione fra la famiglia e le strutture sociali.

In particolare si ricorda che la maturazione di specifiche strutture intellettuali esige l'apporto della scuola elementare, prima, poi delle altre articolazioni della scuola dell'obbligo, delle istituzioni preposte all'elevazione culturale o alla formazione pre-professionale e professionale; in tal senso la maturazione di una più esplicita dimensione personale, sociale e morale nei fanciulli e negli adolescenti postula il costituirsi di proporzionate ed adeguate strutture sociali e richiede che l'inserimento in esse avvenga nella forma più produttiva perché siano soddisfatte le loro esigenze.

Ci riferiamo specialmente:

a) all'esigenza di soddisfacenti ed adeguate relazioni con gruppi di coetanei, preludio formativo per le più ampie ed impegnative relazioni di vita comunitaria che debbono caratterizzare un normale inserimento del giovane, prima, e poi dell'adulto nella società;

b) all'esigenza di formare un graduale, progressivo, proporzionato mondo di valori, che sostenga la struttura morale interiore e garantisca l'adeguato uso della libertà nelle scelte e nei rapporti sociali;

c) all'esigenza, in particolare, di vedere riconosciute, valorizzate e sostenute le sue capacità di realizzazione umana che gradualmente dovranno inserirsi nel mondo produttivo secondo le specifiche attitudini di cia-

scuno, in relazione al sesso, alle doti personali, alla posizione sociale, ecc.

È doloroso ma doveroso riconoscere che molti ostacoli economici e culturali si frappongono e molte carenze di strutture sociali si presentano nel nostro tempo, perché la famiglia sia normalmente sostenuta nel suo compito pieno ed insostituibile, riguardante il mantenimento, l'istruzione, l'educazione (e, potremmo dire, l'assistenza e la protezione) dei figli. È ancor più assillante constatare come le normali strutture scolastiche e assistenziali (per non parlare di quelle di « protezione della gioventù », di cui parla l'articolo 31 della Costituzione, ma che sono tuttora assenti) non possono garantire ai fanciulli e agli adolescenti un normale sviluppo ed una ordinata maturazione in tutti i casi, purtroppo frequenti, in cui la famiglia si presenti carente nella sua interna compagine o, peggio ancora, manchi del tutto o rappresenti la causa prossima di danno materiale o morale. È in queste circostanze infatti che si delineano le gravi piaghe della renitenza scolastica, del mancato o intempestivo accoglimento del minore che ne è bisognoso in istituto educativo-assistenziale, ovvero — al contrario — quella della precoce, indiscriminata, permanente istituzionalizzazione, del parziale o totale abbandono, dello sfruttamento in attività illegali o al margine della legalità, del mancato orientamento al lavoro. Si trascura qui di proposito il commento all'ultima e conclusiva piaga prodotta da questo graduale processo regressivo, rappresentata dalla delinquenza minore, in quanto da ritenersi espressione più dichiarata di patologia sociale e per la quale già egregiamente nel nostro Paese si è operato e si opera sia sul piano delle riforme legislative che su quello delle concrete realizzazioni specializzate.

Ma la rilevanza dei diversi fattori ambientali e sociali nella educazione delle giovani generazioni è assai diversa in relazione alla influenza determinante dell'educazione familiare. A tal riguardo, nel documento-base della III Conferenza nazionale sui problemi dell'assistenza pubblica all'infanzia e all'adolescenza si rileva che: « un regolare processo di formazione, che ha per meta il pieno affermarsi dell'attività personale sul piano psicofisico, morale e spirituale, presuppone principalmente, per tutto il corso dell'età evolutiva, la presenza di un regolare nucleo familiare, integro e completo nei suoi ruoli e valori essenziali ».

« Le scienze dell'uomo nelle ricerche e negli studi condotti, soprattutto nell'ultimo dopo-

guerra, sia sul piano nazionale che su quello internazionale, hanno confermato:

— il ruolo fondamentale della famiglia nell'assicurare alle nuove generazioni, specie dal punto di vista effettivo, il migliore sviluppo bio-psichico della personalità;

— la stretta interdipendenza tra fenomeni di disadattamento sociale e la vita irregolare del nucleo familiare;

— i risultati più sicuramente positivi di ogni intervento assistenziale esplicato in concorso con la famiglia, e possibilmente in seno ad essa o quanto meno in seno a famiglie sostitutive o in organismi che ne riproducano i ruoli ».

Non vi ha dunque situazione di bisogno, di disagio, di sfruttamento, di irregolare sviluppo psichico cui non sia in qualche modo interessata la famiglia; L'esperienza quotidiana di chi svolge attività di assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti lo conferma. In tal senso, dunque — intendiamo dire, in senso « familiare » — ci sembra che tutta l'azione prevista dal secondo comma dell'articolo 30 e dal secondo comma dell'articolo 31 della Costituzione (riguardanti l'assistenza e la protezione dei minori) vada intesa come integrazione, come appoggio, come aiuto alla famiglia, nell'esercizio delle sue altissime funzioni educative; con un senso di massima fiducia per la famiglia, anche quando in apparenza si dimostra incapace di esercitarla positivamente; con la consapevolezza che nessun intervento sostitutivo della famiglia debba compiersi non solo per non violare le leggi che la difendono, ma neppure per non violare quel rispetto che ad essa si deve come a realtà provvidenziale, realizzata da uomini, ma ordinata a fini che sopravanzano alla limitatezza ed alla povertà della natura. Ed ancora per il rispetto che si deve alla famiglia, non si può concepire che la protezione e l'assistenza della famiglia stessa, finché essa sia in grado di essere per il figlio quello che è destinata ad essere. Troppo spesso, nel passato, l'assistenza e la protezione dei minori si sono sviluppate al di fuori e contro la famiglia: ed oggi non vi è chi non consideri l'inopportunità di certe prassi e di certe tradizioni sviluppatesi, e purtroppo talvolta sopravvissute, anche nelle regioni culturalmente più evolute. Sfiducia nella famiglia è l'ingiustificato allontanamento dei figli dalla loro casa; sfiducia nella famiglia è il voler dare ai figli un'educazione in contrasto con quella desiderata dai genitori; sfiducia nella famiglia è il ritenerla aprioristicamente incapace di educare i figli, nei casi in cui essa venga colpita dalla disgrazia della detenzione

del capofamiglia; sfiducia nella famiglia è il guardare ad essa con pregiudizi, soprattutto diffusi nei confronti di famiglie immigrate, di famiglie che vivono ai margini della comunità, di famiglie che non adottano i canoni di comportamento normalmente accettati dalla maggioranza delle persone « benpensanti ».

Solo i casi più gravi richiedono un atteggiamento di cautela o di sfiducia nei confronti della famiglia: ma si tratta di casi in cui la protezione sociale o l'assistenza non sono competenti, in quanto per essi si richiedono l'applicazione degli articoli 330 e 333 del codice civile e quindi l'intervento del tribunale e dei servizi ad esso collegati.

Il rispetto più pieno per la libera determinazione del soggetto e della famiglia costituisce dunque il cardine e la condizione fondamentale per l'esercizio corretto di una azione di protezione e di assistenza sociale ai minori.

Frequentemente, a prescindere dall'eventuale dissociazione familiare, il bisogno minorile deriva da carenze educative della famiglia: la vasta gamma di situazioni include tra l'altro i casi in cui i familiari trascurano di inviare i figli alla scuola o trascurano di preoccuparsi del loro cattivo stato di salute o accettano che i figli siano sottoposti ad attività umilianti (esercizio della mendicizia) ovvero a forme di impiego lavorativo inadatte, che richiedono uno sforzo ingiustificato, superiore alle loro possibilità. Il detto bisogno minorile presenta problemi ancor più gravi — innestandosi in situazioni tali da richiedere interventi di protezione giuridica, come si è prima ricordato — quando la condotta dei genitori nei confronti dei figli è attivamente diseducativa o largamente pregiudizievole. In tutti questi casi — quando non si renda necessario un provvedimento dell'autorità giudiziaria — si richiede un'azione attenta, condotta in base ad una conoscenza scientifica dei problemi connessi all'evoluzione della personalità dei fanciulli e degli adolescenti, consapevole di tutti i valori che ne sono implicati, capace di utilizzare al massimo il positivo apporto che la famiglia — anche la famiglia più degenerata — ha lasciato in generoso dono ai propri figli.

Altre volte le carenze familiari si presentano come assenza totale del nucleo familiare: tali casi — assistenzialmente noti col termine di « materialmente o moralmente abbandonati » — presentano dei problemi assai complessi, perché non è facile sostituire la famiglia, naturalmente destinata ad un compito importantissimo nella formazione della

personalità e nella educazione dei figli. In tali casi in tutti i Paesi del mondo si cercano di diffondere qualificate forme di affidamento familiare (inteso come intervento assistenziale condotto con metodo e con sicure garanzie) o di pervenire all'affiliazione o all'adozione dei minori al fine di limitare l'affidamento dei fanciulli ad istituti educativo-assistenziali ai soli casi in cui tale formula si dimostri indispensabile.

Altre volte ancora si tratta di un'assenza parziale del nucleo: più che a sostituire la famiglia, l'assistenza viene allora chiamata ad integrare le funzioni ed a far sì che tale assenza parziale non arrechi danno al minore.

Infine, anche quando la situazione di disagio del minore proviene prevalentemente da suoi problemi personali, da un suo anormale sviluppo fisico o psichico, l'assistenza specializzata è chiamata a provvedere alla cura ed alla riabilitazione del minore con l'ausilio di strumenti specialistici, ma sempre d'intesa, in collaborazione, ad integrazione della famiglia.

* * *

Le attività di assistenza minorile costituiscono una valida garanzia contro l'insorgere di situazioni che possono arrecare danno ai minori: tale garanzia è tanto più sicura ed efficace, naturalmente, quanto più l'assistenza viene condotta con metodi appropriati.

Oltre ad adempiere un compito di prevenzione e di tempestiva difesa sociale, le attività assistenziali offrono l'occasione per conoscere — e quindi per poter sollecitamente segnalare alle competenti autorità — situazioni in cui un effettivo danno sia già in atto; in tal senso esse adempiono un compito di vera e propria protezione sociale.

Peraltro è evidente che *la prevenzione* di situazioni dannose e *la protezione* dei soggetti che — data la loro minor età — non hanno l'autonomia necessaria per poter provvedere all'autodifesa, costituisce una funzione autonoma e distinta dalla funzione assistenziale.

Infatti si può notare che:

a) in generale l'area che gli interventi protettivi devono coprire non può essere circoscritta ai soli casi di minori « bisognosi di assistenza », ma deve riguardare anche i casi di minori in situazione di pericolo o in situazione dannosa per la loro incolumità fisica o per la integrità morale;

b) in particolare — per quanto riguarda il metodo operativo — talvolta l'intervento di protezione (a differenza dell'in-

tervento assistenziale) può essere adottato non col concorso della famiglia, ma, anzi, proprio in contrasto col suo volere, nei casi in cui il comportamento di questa sia pregiudizievole agli interessi ed all'educazione del figlio.

Soprattutto nei casi di conflitti familiari sorgono delicati problemi di attribuzione di competenza: le situazioni di cui si tratta talvolta sconfinano in reati (ed è chiaro quindi che l'intervento di protezione sociale, esauriti i compiti preventivi, non può che orientarsi alla segnalazione dei fatti all'autorità giudiziaria) ed altre volte, per lo meno, richiedono provvedimenti limitativi della libertà e dell'esercizio della patria potestà (e pure in tali casi la segnalazione all'autorità giudiziaria competente è necessaria per l'adozione dei provvedimenti più opportuni, anche se possono rendersi necessari contemporanei o successivi interventi di protezione sociale e di assistenza).

In molti altri casi gli interventi di protezione sociale interessano situazioni in cui è in atto un'infrazione a disposizioni di legge o da parte dei genitori (ad esempio l'omesso adempimento all'obbligo scolastico) o da parte di terzi (ad esempio l'inosservanza della disciplina del lavoro minorile e degli impegni contrattuali da parte dei datori di lavoro); in tutte queste circostanze l'organismo di assistenza che viene a conoscenza di tali situazioni svolge opera di protezione sociale segnalando alle competenti autorità i fatti e le circostanze rilevate, dopo aver tentato, naturalmente, di rimuovere le situazioni stesse, sollecitando una maggior comprensione delle responsabilità educative o dei doveri nei confronti dei minori.

È quindi necessario che la « protezione sociale » dei minori venga esercitata dinamicamente, attivamente, per stimolare le occasioni di incontro con le altre situazioni (anche non assistenziali) di pericolo o di danno. In tal senso gli organismi competenti sono chiamati a promuovere forme organizzate di reperimento capillare, intese a facilitare la conoscenza diretta o la segnalazione di casi che richiedano interventi protettivi.

Un altro settore di intervento protettivo che richiede larga attenzione è quello connesso con particolari forme assistenziali. Vi sono — non solo nelle prime età, ma anche durante la fanciullezza e l'adolescenza — delle situazioni anormali di affidamento familiare che non preludono né ad un'affiliazione né ad una adozione, ma che invece danno occa-

sione a carenze educative (insufficiente alimentazione, sfruttamento lavorativo, danno morale per il minore, ecc.).

Queste circostanze possono sembrare occasionali o di limitata rilevanza quantitativa: eppure ci si avvede di tanto in tanto come la mancata protezione, l'assenza di precise responsabilità da parte di enti ed organismi pubblici nei confronti di tali casi consentano l'insorgere di fenomeni patologici anche recentemente lamentati, quali l'inopportuna e disumana applicazione in Italia di sistemi di adozione vigenti in altri Paesi ed altri fenomeni del genere.

È opportuno ricordare un aspetto di « protezione » (che particolarmente in questi ultimi mesi ha assunto carattere di attualità): quello inteso a contenere la delinquenza minorile o le altre manifestazioni di antisocialità compiute da giovani o da giovanissimi, singolarmente o uniti in gruppi o in bande. Sia nei casi in cui il compimento di reati e la conseguente azione penale mettono a contatto il minore con la magistratura, sia nei casi in cui — pur non esistendo reati — il comportamento del minore è tale da richiedere l'intervento rieducativo in libertà o in casa di rieducazione, si fa appello alla competenza assegnata (decreto 20 luglio 1934, n. 1404, e successive modifiche) ai tribunali per i minorenni ed agli organi ad essi collegati. Ma, oltre agli interventi giudiziari sui singoli casi, sono necessari interventi a più vasto raggio, sulla famiglia, sulla scuola, sugli ambienti di lavoro e su quelli ricreativi.

In tal senso la funzione protettiva, affiancandosi ad altre non meno importanti funzioni sociali, deve consentire un adattamento dell'ambiente alle esigenze educative dei giovani.

* * *

Se queste indicazioni costituiscono orientamenti circa il « dover essere » della protezione e dell'assistenza sociale minorile, c'è però da chiedersi quale sia l'effettiva situazione italiana e quanto il nostro Paese sia discosto dalla meta indicata. Più volte il problema dell'assistenza minorile — non solo per le sue lacune a tutti note, ma anche per la sua vivacità, per la ricchezza di iniziative, di idee nuove, di metodi nuovi — si è riproposto ai responsabili della cosa pubblica, nella consapevolezza della necessità di intervenire alla organica riforma delle leggi, della prassi, delle strutture.

Non è da trascurare, al riguardo, la naturale tendenza che si manifesta in questi anni

nel campo dell'assistenza minorile e nei settori contingui per una specializzazione delle funzioni:

— nel settore sanitario, sotto l'impulso dell'A. C. I. S. prima ed ora del Ministero della sanità, si è andata sviluppando sempre più largamente l'attività dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, con una sempre più estesa rete di servizi igienico-sanitari, di consulenza pediatrica e di integrazione alimentare nella prima infanzia;

— nel settore previdenziale-assistenziale, sotto l'impulso del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, si è potenziata l'assistenza agli orfani dei lavoratori, soprattutto con il decreto legislativo 23 marzo 1948, n. 327, con il quale è stata data nuova fisionomia e più larga possibilità operativa all'E. N. A. O. L. I., che ora estende la propria assistenza oltre agli orfani dei lavoratori subordinati, anche a quelli dei lavoratori autonomi;

— nel settore rieducativo, per diretto intervento del Ministero di grazia e giustizia, si è avuto un potenziamento di attività, un rinnovamento di metodi, una più precisa configurazione degli interventi, con la legge 25 luglio 1956, n. 888, relativa alla competenza amministrativa dei tribunali per minorenni e dei Centri di rieducazione dei minorenni ad essi collegati, operanti per la rieducazione degli irregolari della condotta.

Ma il settore dell'assistenza sociale e della protezione dei fanciulli e degli adolescenti (a prescindere dai gruppi degli orfani o degli irregolari della condotta) pur potenziato indistintamente ed adeguato qualitativamente con l'introduzione di nuovi strumenti specialistici e di nuovi metodi di intervento, non ha avuto il necessario impulso né è stato oggetto di provvedimenti legislativi che consentissero di riordinare sia sul piano giuridico, sia — di conseguenza — sul piano operativo, la complessa materia.

Il fatto più significativo in questo settore, dal dopoguerra ad oggi, è certamente da riconoscersi nel sorgere e nell'affermarsi dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo: la sua presenza e la sua attività — caratterizzata dall'impiego delle moderne metodologie e dalla novità e scientificità del suo orientamento assistenziale — hanno messo maggiormente in luce le carenze esistenti, la necessità di intervento, l'opportunità che si proceda nella protezione e nell'assistenza ai fanciulli e agli adolescenti con strumenti agili e con chiarezza di impostazione.

Il potenziamento di queste attività, peraltro, non può avvenire solo sul piano amministrativo dando maggior sviluppo all'Ente che ha meglio operato: si rende necessario un provvedimento di legge per superare la situazione confusa derivata dal sovrapporsi di disposizioni che, se non esplicitamente contrastanti, sono tra loro tutt'altro che coordinate e pertanto determinano un sovrapporsi di compiti e di facoltà di intervento, tutt'altro che favorevole per un chiaro ed ordinato sviluppo dell'attività in un settore tanto importante ed impegnativo.

Fra le numerose disposizioni riguardanti l'assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti si possono citare quelle inerenti agli illegittimi (a); quelle in materia di assistenza agli inabili al lavoro da parte dei comuni e da parte del Ministero dell'interno, applicate

(a) « La Conferenza nazionale sui problemi dell'assistenza pubblica all'infanzia ed all'adolescenza, prendendo atto delle numerose provvidenze previste per questi minori dall'attuale legislazione (il ricovero in brefotrolo dall'età di 0 anni alla età del divezzamento e in seguito in Istituto per la prima infanzia fino al compimento del 6° anno; il balatico mercenario durante il periodo dell'allattamento oppure l'allevamento esterno mercenario; l'intervento in casi di urgenza dell'E.C.A. presso quelle persone che si ritenga abbiano l'intenzione di affiliare o adottare il bambino dopo un certo periodo di permanenza nel nucleo familiare; la sistemazione in Istituto per ragazzi effettuata dalla provincia fino ai 14 anni da questa età al compimento del 18° anno l'illegittimo figlio di ignoti passa nella competenza dell'O.N.M.I.; le prestazioni vittuarie, di sussidi, di capi di vestiario dai 18 ai 21 anni, da parte dell'E. C. A.; l'intervento di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza cui spettano questi compiti per i fini istituzionali che si prefiggono di assolvere; le disposizioni sul riconoscimento contenuto nel codice civile per mezzo delle quali è possibile, nei tempi e secondo le modalità previste dal codice civile, regolarizzare le situazioni abnormi) non può non rilevarne la molteplicità che, sorta nello sforzo di adeguarsi via via ai bisogni dell'infanzia, si traduce ora in una frammentarietà di intervento, sia sul piano della protezione giuridica, che attualmente sembra competere a ben 4 organismi, sia sul piano dell'onere finanziario per l'assistenza, che oggi compete a ben tre enti, sia sul piano della responsabilità amministrativa, divisa fra le amministrazioni provinciali e l'O. N. M. I.

Tale frammentarietà determina notevoli difficoltà nel trattamento assistenziale di questi casi, tra cui la pluralità degli organismi esercenti la protezione giuridica diminuiscono l'efficacia di essa; la discontinuità nell'opera di formazione e di educazione del minore, ed un notevole dispendio eco-

anche ai minori degli anni 14 (talvolta estese anche ai minori degli anni 18); legge della O. N. M. I., che prevede interventi in favore dei minori abbandonati materialmente o moralmente; le disposizioni in materia di assistenza scolastica; la legge che regola l'A. A. I. e le conseguenti larghe attività svolte da detta Amministrazione in favore dei minori; le competenze assunte dal Ministero dell'interno in materia di assistenza minorile in occasione della soppressione del Ministero dell'assistenza post-bellica ed in materia di assistenza estiva. Da questa elencazione resta evidente la complessità di questa legislazione non coordinata e frammentaria, che ovviamente dev'essere ricondotta ad un più preciso ed unitario orientamento. per evitare le incongruenze giuridiche e quelle — di fatto assai più gravi — che ne derivano nella pratica, per eccessiva dispersione di mezzi e mancanza di una politica unitaria nell'assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti.

Mentre con altra proposta (sulla « protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia ») si provvede ad unificare l'assistenza agli illegittimi con quella ai legittimi nell'infanzia ed a definire nell'ambito dell'età dei 6 anni le competenze dell'Opera, nell'assistenza minorile rimane aperto il problema dell'attribuzione dei compiti di protezione e di assistenza alla fanciullezza ed all'adolescenza.

nomico ed organizzativo sono inoltre non piccoli inconvenienti.

La conferenza, pertanto, sottolinea l'urgenza che ai minori totalmente privi di nucleo familiare sia assicurata una tutela giuridica permanente e personalizzata e sia offerta una assistenza coordinata, fatta con mezzi tecnicamente adeguati e con personale preparato e adatto; tale tutela e tale assistenza debbono proporsi come scopo fondamentale l'assicurare al minore un ambiente e delle relazioni che si avvicinino per quanto è possibile, all'ambiente e alle relazioni familiari di cui i minori sono privi.

Si rileva altresì l'opportunità che, pur nella necessaria distinzione delle funzioni tecniche, si arrivi al più presto, in rapporto ai singoli bisogni, ad una unificazione amministrativa delle provvidenze previste per i minori, siano essi legittimi o illegittimi: ciò ad evitare che l'essere assistito da un determinato ente sia rivelatore, in qualsivoglia momento del rapporto assistenziale, dello stato civile dell'assistito e dei suoi eventuali natali illegittimi, in contrasto con gli orientamenti della più recente legislazione ».

Da: *Documento base* della III Conferenza nazionale sui problemi dell'assistenza pubblica all'infanzia ed all'adolescenza.

A prescindere dalle competenze attuali riguardanti l'assistenza agli orfani, l'assistenza scolastica, le integrazioni alimentari, le attività ricreativo-scolastiche, le soluzioni che si possono prospettare per l'assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti illegittimi, abbandonati, con carenze educative o con irregolarità nello sviluppo psichico, sono sostanzialmente le seguenti:

affidare tali compiti all'O. N. M. I.: tale soluzione sarebbe in contrasto con l'esperienza degli ultimi 34 anni. Il problema della protezione e dell'assistenza alla fanciullezza ed alla adolescenza era già stato impostato dal legislatore, nel 1925, affidando all'O. N. M. I. una molteplicità di compiti che però non poterono essere svolti. Dal 1925 ad oggi si è manifestata invece la necessità di specializzare organi diversi per funzioni diverse. E non v'ha dubbio che la funzione dell'assistenza alla maternità ed all'infanzia non sia una funzione sufficientemente differenziata rispetto a quella dell'assistenza alla fanciullezza ed all'adolescenza, vista la notevole diversità di problemi implicati, di strumenti di intervento, di professionisti e di metodi interessati (a);

costituire un nuovo ente: la cosa non sembra opportuna, soprattutto alla luce delle numerose esperienze maturate in questi ultimi anni. Sarebbe peraltro assurdo rimettersi nella situazione in cui venne a trovarsi il legislatore nel 1925: per provvedere ai molteplici compiti dell'assistenza e della protezione alla maternità ed all'infanzia, si dovette allora istituire un nuovo ente, le cui impostazioni operative poi si scontrarono con la realtà per la difformità tra il modello ideato e l'attuarsi dell'ente nelle situazioni concrete;

utilizzare l'organizzazione attuale dello Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo, trasformandone la figura giuridica e rendendo ufficiali e chiaramente definiti i compiti assistenziali e protettivi per l'adempimento dei quali esso si è specializzato. Questa è la soluzione che ci sembra la più opportuna, la più « economica » e sicura. Infatti si deve riconoscere che l'E. N. P. M. F. ha fin qui operato bene, rispondendo in

(a) Dal punto di vista assistenziale la distinzione tra assistenza all'infanzia - fino ai 6 anni - ed alla fanciullezza ed adolescenza è notevolissima ed è stata già chiaramente proposta nello stesso regolamento dell'O. N. M. I. emanato nel 1926, nonché da numerose disposizioni riguardanti singoli settori o categorie assistenziali.

modo adeguato - sia pur in proporzioni modeste e sperimentali - ai compiti che gli sono stati assegnati.

La soluzione che s'impone (e che viene adottata con intelligenza politica mirante alla soddisfazione delle esigenze sopra ricordate) consente di valorizzare e mettere a frutto l'esperienza tecnica acquisita dall'Ente in questi anni di lavoro e di studio e di tendere con volontà realizzatrice alle mete che sopra sono state illustrate.

* * *

Nato nel dopoguerra come associazione privata per iniziativa del professor Benigno Di Tullio, l'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo si propose di svolgere - d'intesa con le Autorità giudiziarie, con l'O. N. M. I. e con le Autorità scolastiche - una larga protezione dei minori in condizioni di pericolo morale o bisognosi di assistenza medico-psico-pedagogica. Larga adesione a tale programma - nel clima storico dell'immediato dopoguerra - venne assicurata da parte delle massime Autorità dello Stato e da parte di eminenti studiosi ed operatori assistenziali soprattutto in occasione di un convegno tenuto in Campidoglio nel 1946 con la presenza del Capo provvisorio dello Stato, onorevole Enrico De Nicola.

Successivamente all'erezione in Ente morale, avvenuta il 29 luglio 1949 con decreto del Presidente della Repubblica n. 659, esso ricevette delle precise investiture da parte del Ministero dell'interno ed altri incarichi da parte di Ministeri o pubbliche Amministrazioni, che volta a volta riconobbero nella sua struttura e nei suoi servizi assistenziali requisiti di qualificazione e di funzionalità. In tal modo, sulla base di una immediata aderenza alla realtà assistenziale del Paese, sotto la guida del Ministero dell'interno e delle altre Amministrazioni che contribuirono a potenziarne i servizi e le attività assistenziali (prima fra le altre l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali), l'Ente del fanciullo via via venne assumendo un ruolo sempre più preciso nell'assistenza minorile, a fianco degli altri Enti - O.N.M.I., O. N. O. G. ed E. N. A. O. L. I. - che in tale settore hanno delle precise competenze stabilite per legge (b).

(b) In attestazione della funzione sociale e del ruolo assistenziale assunti dall'Ente, con vari provvedimenti è stata richiesta la presenza di suoi rappresentanti in organismi di protezione e di assistenza minorile:

Decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 1951, n. 982 - Designazione da parte dell'Ente

* * *

L'attività dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo si è caratterizzata per la modernità dei metodi e per la validità degli orientamenti assistenziali seguiti.

L'Ente, sorgendo nel periodo in cui in Italia si andava diffondendo e qualificando la metodologia del « servizio sociale », a tale metodologia ha dato ampio sviluppo nei suoi servizi assistenziali, contribuendo a sperimentarne e ad introdurne i criteri e le tecniche nell'assistenza minorile italiana. La sua attività poggia infatti sui Centri di servizio sociale, che consentono di conoscere e valutare con sufficiente profondità la situazione di bisogno o di disagio dei singoli fanciulli ed adolescenti assistiti (in relazione con le situazioni familiari ed ambientali in cui essi vivono e con i problemi di inserimento nella vita scolastica, lavorativa e sociale che essi affrontano), nonché di intervenire nel modo più adeguato per il duraturo superamento della situazione di disagio riscontrata.

Il servizio sociale dell'Ente del fanciullo è stato in particolare impegnato — a seguito di accordi, di incarichi, di convenzioni — a svolgere attività di assistenza a gruppi di fanciulli e di adolescenti, in stato di disagio per irregolarità soggettiva o per carenze familiari, che presentavano caratteristiche condizioni di bisogno.

Ad esempio il *Ministero dell'interno*, svolgendo attività di assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti attraverso l'erogazione di rette, ha più volte ravvisato la necessità di avvalersi dei servizi tecnici dell'Ente, particolarmente quando i casi assistenziali appa-

nazionale per la protezione morale del fanciullo dei membri dei Comitati di assistenza minorile istituiti in ogni mandamento.

Legge 4 marzo 1958, n. 261 — Presenza di un rappresentante dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo nei Consigli di presidenza dei Consorzi provinciali dei patronati scolastici.

Legge 13 marzo 1958, n. 365 — Presenza di un delegato dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo nel Comitato centrale e nei Comitati provinciali dell'Opera nazionale orfani di guerra.

Decreto ministeriale (Ministero del lavoro e della previdenza sociale) — Presenza dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo nel Comitato consultivo in materia di apprendistato ed occupazione dei giovani

Circolare ministeriale (Ministero di grazia e giustizia) n. 961 del 10 dicembre 1958 — Partecipazioni di rappresentanti dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo nei Consigli di patronato per i liberati dal carcere e per le famiglie dei detenuti.

rivano evidentemente così complessi da non poterne prevedere la soluzione solo mediante il semplice affidamento ad Istituti educativi: così esso stipulò una convenzione con l'Ente, per l'assistenza ai minori moralmente o materialmente abbandonati, soprattutto in vista di provvedere con tempestività (con « pronto soccorso ») alle esigenze di quei minori che si vengono a trovare d'improvviso privi di ogni sostegno familiare o in gravi condizioni di pericolo per l'incolumità fisica o per la sana educazione. Successivamente lo stesso Ministero affidò all'Ente — d'intesa con la Presidenza del Consiglio — l'incarico di assistere i « mulattini » nati in Italia durante la permanenza delle truppe di colore, al fine di assicurare loro non solo adeguato mantenimento ed opportuna educazione ed istruzione, ma pure di superare le situazioni di disagio derivanti dalle difficoltà di inserimento normale nella società.

Più di recente il Ministero dell'interno, per l'attuazione delle provvidenze previste dalla legge 20 febbraio 1958, n. 75, ha incaricato l'Ente di svolgere prestazioni assistenziali in favore delle minorenni ex prostitute o dei figli delle ex prostitute. Un incarico assai significativo, nel quadro della attività di servizio sociale, del quale l'Ente è stato investito da parte del Ministero dell'interno, è quello di organizzare ed attuare prestazioni di servizio sociale presso le divisioni assistenziali di alcune prefetture, al fine di contribuire a qualificare i metodi di intervento del Ministero stesso nella sua attività di assistenza ai minori.

Non meno interessanti i compiti attuati in collaborazione e per conto del *Ministero della pubblica istruzione*, che, essendo largamente interessato ai problemi dei fanciulli e degli adolescenti — nella loro qualità di alunni e di studenti — ha ritenuto assai di frequente necessario utilizzare le prestazioni specializzate dall'Ente del fanciullo per risolvere problemi attinenti all'istruzione (alunni inadempienti agli obblighi scolastici; alunni con scarso rendimento dovuto ad irregolare frequenza, a trascuratezza dei genitori o a difficoltà di vita; rapporti tra scuola e famiglia, ecc.).

Un'attività particolarmente impegnativa viene svolta dall'Ente in accordo col *Ministero di grazia e giustizia*, per l'assistenza ai figli dei detenuti e dei liberati dal carcere, assistenza che evidentemente investe in gran parte dei casi problemi educativi di notevole rilievo ed assume un valore altamente sociale, di prevenzione di irregolarità dovute all'assenza

del genitore dalla famiglia ed alla tendenza naturale da parte dei figli ad imitare il comportamento acquisito in famiglia.

Oltre a detti Ministeri, altre pubbliche Amministrazioni si avvalgono dell'attività dei Centri di servizio sociale dell'Ente: in particolare l'*Opera Nazionale Orfani di Guerra*, che ha incaricato l'Ente di svolgere per proprio conto le prestazioni di servizio sociale a favore dei propri assistiti, soprattutto di quelli che presentano particolari problemi e difficoltà familiari o di inserimento lavorativo o sociale; ed alcune *Amministrazioni locali* che si avvalgono del servizio sociale dell'Ente per l'attuazione dell'assistenza che compete loro (assistenza agli illegittimi, ai minori considerati come inabili al lavoro, ecc.).

In questa rassegna non va dimenticata la larga e valida collaborazione svolta — sia sul piano tecnico che su quello finanziario — con l'*Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali*, particolarmente intensa nel triennio 1955-57, nel corso del quale è stato attuato il « programma sperimentale A. A. I.-E. N. P. M. F. » per la diffusione della metodologia del servizio sociale nell'assistenza minorile, e che ha avuto seguito anche negli anni successivi, contribuendo all'affermazione del servizio sociale in Italia ed al consolidamento dell'assistenza minorile svolta dall'Ente, a favore dei minori bisognosi per carenze familiari o per irregolarità soggettive.

* * *

Inoltre in questi anni, mentre alcuni Enti specializzati hanno provveduto alla riabilitazione degli irregolari o minorati fisici e sensoriali, l'Ente nazionale per la protezione del fanciullo ha esteso i propri servizi assistenziali qualificati per il reperimento, la diagnosi medico-psico-pedagogica ed il trattamento ambulatoriale dei fanciulli o degli adolescenti irregolari nello sviluppo psichico. Spetta in gran parte all'Ente del fanciullo il merito di aver diffuso in Italia i Centri medico-psico-pedagogici ai quali affluiscono i fanciulli o gli adolescenti che presentano irregolarità o disturbi nell'intelligenza o nel carattere e che, a causa di tali irregolarità, incontrano difficoltà nei rapporti familiari e nel normale inserimento nella vita scolastica, lavorativa, sociale. Sull'esempio delle analoghe istituzioni che all'estero godono di una larga tradizione, i Centri medico-psico-pedagogici provvedono alla « guida clinica » ed alla cura precoce di tali irregolarità, con la collaborazione di specialisti in psichiatria, psicologia clinica ed

assistenza sociale, nonché di altri specialisti della rieducazione.

Tali Centri forniscono consulenza pedagogica alle famiglie, alla scuola (per i ritardati ed i disadattati scolastici), alla magistratura minorile (per gli irregolari della condotta o per minorenni delinquenti), agli istituti educativo-assistenziali, ecc., e fungono da strumento base per la impostazione delle attività riabilitative per i minori irregolari (selezione, formazione delle classi differenziali; consulenza per il funzionamento di dette classi, delle scuole speciali, degli istituti per irregolari, ecc.).

In particolare per conto del *Ministero della pubblica istruzione* o delle autorità scolastiche provinciali i Centri medico-psico-pedagogici dell'Ente svolgono in molti centri provinciali reperimenti sistematici e diagnostici per impostare o controllare il funzionamento dei servizi scolastici in relazione alla presenza di minori irregolari nella sviluppo dell'intelligenza o del carattere.

Per conto del *Ministero di grazia e giustizia* i Centri svolgono osservazione ambulatoriale e diagnosi-prognosi sui minori sottoposti a giudizio o sui minori per i quali si richiedono interventi rieducativi.

Prestazioni medico-psico-pedagogiche, inoltre, si affiancano a quelle di servizio sociale sopra citate, in tutti i casi in cui i minori assistiti presentano segni di irregolarità.

* * *

In questi anni l'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo ha, inoltre, svolto varie iniziative intese ad attuare una dinamica funzione di protezione sociale dei minori, rispondendo così ai compiti iscritti nel suo statuto e nella sua stessa ragione sociale.

Si possono citare alcune iniziative tra le più significative. Gli interventi di *pronto soccorso*, attuati in esecuzione della convenzione stipulata col Ministero dell'interno, ad esempio, hanno assunto finalità protettive oltreché assistenziali, in tutti i casi di minori seviziati, sfruttati, nei casi di incesto, di avvio alla prostituzione precocissima, negli altri casi di palese pericolo per l'incolumità fisica o l'integrità morale.

A fianco dell'intervento assistenziale, l'Ente ha offerto alla magistratura ed alla pubblica sicurezza una collaborazione preziosa; ed a loro volta tali Autorità hanno segnalato all'Ente la necessità di interventi protettivi ed assistenziali ed hanno incontrato nel-

l'Ente stesso lo strumento pronto ad attuarli con quella competenza e con quella sensibilità che si chiedono di fronte a difficili o tragiche situazioni personali o familiari.

Analogamente avviene per i numerosi casi assistiti dall'Ente, provenienti da ambienti sociali in cui la delinquenza ed il malcostume sono assai diffusi: le prestazioni assistenziali assumono finalità di protezione o danno motivo ad interventi di prevenzione e di protezione.

Per particolari categorie l'Ente ha inoltre promosso direttamente delle forme di reperimento dei casi: si ricordi la vasta azione compiuta soprattutto nelle grandi città e nelle regioni dell'Italia settentrionale a favore dei fanciulli provenienti dal casinate, utilizzati da speculatori in attività di accattonaggio; si ricordino le iniziative svolte a favore dei pastorelli degli alpeggi, in tutto l'arco alpino, dalla provincia di Cuneo a quella di Udine: iniziative di assistenza materiale ed educativa, congiunte a finalità di protezione e di promozione di migliori condizioni di lavoro. Inoltre l'attività, svolta dall'Ente del fanciullo in collaborazione con le Autorità scolastiche e direttamente d'intesa col Ministero della pubblica istruzione, per il recupero scolastico dei renitenti, ha offerto ed offre occasioni molteplici per una proficua opera di protezione sociale.

Interventi di vigilanza sulle istituzioni assistenziali sono stati affidati dal Ministero dell'interno all'Ente del fanciullo, sistematicamente nei riguardi delle colonie estive e caso per caso nei riguardi di istituti educativo-assistenziali, per i quali si lamentavano situazioni incresciose. In questa attività l'Ente del fanciullo ha operato (per le colonie fino dal 1950) come strumento tecnico del Ministero dell'interno, favorendo così una distinzione di controlli — amministrativi, riservati al personale delle Prefetture; tecnici educativo-assistenziali, riservati al personale dell'Ente — e di conseguenza, una sempre maggiore specializzazione tecnica dell'Ente, per gli incarichi rilevanti ed impegnativi ad esso riservati dal Ministero dell'interno.

Per la prevenzione della delinquenza minorile, si deve ricordare la collaborazione prestata in questi anni dall'Ente del fanciullo alla Magistratura minorile. Per l'avvenire — definiti per legge i compiti di assistenza e di protezione che vengono assegnati all'Ente e definita la sua nuova configurazione giuridica — sarà più agevole tale intesa e sarà possibile apprestare iniziative diverse, allo scopo di una più diffusa, capil-

lare, sistematica prevenzione delle irregolarità nel comportamento sociale dei minori.

Ad esempio, le iniziative intese a dare ai genitori maggior consapevolezza nella educazione dei figli — incontri, corsi per genitori, ecc — hanno in genere un largo seguito da parte delle famiglie, liete di poter provvedere con più oculata dedizione alla educazione dei loro figli. Quanto è stato compiuto dall'Ente del fanciullo in questo campo dovrà passare dal piano di sporadici tentativi a quello di un'azione vasta, sistematica, diretta soprattutto a quelle zone ed a quegli ambienti in cui la delinquenza minorile alligna maggiormente.

CRITERI FONDAMENTALI SUI QUALI LA PROPOSTA SI BASA.

In considerazione di quanto sin qui detto appare necessario che lo Stato potenzi adeguatamente le attività di assistenza e protezione dei fanciulli e degli adolescenti ed elimini gradualmente le deficienze sopra rilevate. Pertanto la presente proposta si ispira sostanzialmente alla scelta politico-assistenziale suindicata: trasformazione giuridico-organizzativa dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo; più adeguata dotazione di mezzi finanziari, che gli consentano di esplicare la sua attività assistenziale a favore di quella parte della fanciullezza e dell'adolescenza per la quale oggi gli interventi vengono svolti in modo insufficiente, disorganico e generico.

Per quanto concerne i compiti da assegnare all'Ente, così ridimensionato, si ritiene quindi opportuno che essi consistano:

1°) nell'assistenza ai minori di età superiore ai 6 anni, che si trovano in stato di bisogno perché totalmente o parzialmente privi di nucleo familiare o appartenenti a famiglie che presentano carenze tali da pregiudicare il normale sviluppo della loro personalità, eccetto gli orfani aventi titolo all'assistenza di altri Enti (Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani, Opera nazionale per gli orfani di guerra, ecc.). Poiché nessuna valida ragione giustifica l'ulteriore suddivisione delle competenze amministrativo-assistenziali nei confronti dei fanciulli legittimi ed illegittimi, l'Ente dovrà assumere la competenza di assistere anche i minori illegittimi, ferma restando tuttavia la partecipazione delle province e dei comuni all'onere finanziario di questo intervento, in analogia a quanto avviene attualmente. Esso dovrà operare in favore degli altri fan-

ciulli ed adolescenti in stato di bisogno, attualmente assistiti in modo inadeguato, generico e non coordinato — spesso controproducente ai fini del normale sviluppo fisico e morale della personalità — dalle amministrazioni comunali, dagli Enti comunali di assistenza, dal Ministero dell'interno e da altri enti. In conformità alla legislazione vigente al riguardo nei confronti di questi minori si interviene oggi quasi esclusivamente con la forma del ricovero indiscriminato in istituto educativo-assistenziale, considerata come l'unica soluzione del bisogno minorile e risultante invece, spesso, rimedio illusorio perché non basato su una preventiva valutazione personalizzata delle esigenze del minore e della sua famiglia. I criteri da adottarsi nello svolgimento di questi compiti dovranno conformarsi ai principi sopra illustrati, del resto già entrati a far parte della metodologia assistenziale dell'Ente. Perciò dovrà darsi assoluta precedenza alle forme di assistenza in famiglia (servizio sociale al minore in famiglia, affidamento a semi-convitti e ad altre istituzioni educative e assistenziali diurne procurando altresì di diffondere al massimo l'affidamento familiare o di pervenire all'affiliazione o all'adozione dei minori privi di nucleo familiare, ricorrendo all'assistenza in internato solo qualora le precedenti forme di intervento si dimostrino inopportune sotto il profilo educativo e tecnico-assistenziale, o praticamente irrealizzabili. Appare anche opportuno che l'ente pubblico preposto all'assistenza dei fanciulli e degli adolescenti favorisca con ogni mezzo — in collaborazione con gli altri enti assistenziali pubblici e privati — la qualificazione e specializzazione degli istituti educativo-assistenziali, come pure l'istituzione di case-famiglia e di pensionati giovanili per i minori che richiedono queste speciali forme di assistenza (minori dimessi dagli istituti educativo-assistenziali, adolescenti privi di nucleo familiare, ecc.);

2°) nell'attuazione di interventi specialistici in favore dei fanciulli e degli adolescenti che presentano irregolarità dello sviluppo psichico: l'esperienza ha dimostrato che l'Ente potrebbe positivamente assolvere i compiti di reperimento, diagnosi e trattamento ambulatoriale di questi minori, mediante le prestazioni specializzate dei suoi centri medico-psico-pedagogici, la cui rete dovrà essere gradualmente estesa e potenziata;

3°) nello svolgimento di idonee iniziative intese ad assicurare un'efficace protezione dei fanciulli e degli adolescenti. Esse dovranno soprattutto consistere nella vigilan-

za circa la applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di protezione minorile, con conseguente tempestiva segnalazione delle infrazioni riscontrate alle autorità competenti (tribunali per i minorenni, provveditorati agli studi, ispettorati del lavoro, ecc.). Questa delicata e complessa opera di protezione assume particolare importanza soprattutto in rapporto a situazioni di sfruttamento, corruzione, antisocialità minorile, dovute a tradizionali pregiudizi, ad analfabetismo, a condizioni di miseria materiale e morale.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa dell'Ente si è ritenuto necessario delineare una completa articolazione, dagli organi centrali agli organi provinciali e comunali. Circa la composizione di tali organi la miglior soluzione è apparsa quella tendente ad adeguarla il più possibile agli specifici compiti assegnati. Perciò è stata prevista nel Consiglio centrale dell'Ente la presenza dei rappresentanti dei Ministeri direttamente interessati ai problemi della fanciullezza e dell'adolescenza (interno, pubblica istruzione, lavoro e previdenza sociale, grazia e giustizia, sanità), di un rappresentante dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali, come pure la presenza di esperti nell'assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti. In considerazione degli ordinamenti del nuovo Stato democratico — in cui gli Enti locali sono chiamati ad assolvere un'importante funzione, in rappresentanza delle comunità locali — e tenendo conto dell'esperienza e conoscenza diretta delle situazioni di bisogno da parte degli Enti suddetti, è apparso opportuno inserire nel Consiglio centrale anche i rappresentanti delle Amministrazioni provinciali dell'Italia settentrionale, centrale, meridionale ed insulare. Onde assicurare all'organo esecutivo centrale la necessaria competenza tecnica si è prevista la presenza in seno ad esso di due degli esperti componenti il consiglio centrale.

Il presidente e gli altri membri del consiglio centrale si prevede siano nominati su proposta del Ministro dell'interno, responsabile del Dicastero che esercita la vigilanza sull'Ente.

Gli stessi criteri di funzionale adeguamento degli organi ai compiti propri dell'Ente sono stati seguiti nella composizione degli organi periferici provinciali e comunali (questi ultimi numericamente proporzionati alla popolazione del comune). Accanto ai rappresentanti del Consiglio provinciale, si è prevista in seno al comitato provinciale dell'Ente

la presenza di persone esperte designate dalla giunta esecutiva, dal prefetto, dal provveditore agli studi e dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro. Analogamente, in seno al comitato comunale la presenza di membri designati dal provveditore agli studi (per i comuni minori), cui si aggiungono i membri designati dal prefetto e dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro per i comuni con popolazione superiore.

In tal modo si ritiene che l'Ente possa veramente costituire in sede periferica quell'efficiente strumento tecnico-assistenziale, cui apportano il loro indispensabile contributo di sensibilità, esperienza e competenza i rappresentanti democraticamente eletti dalla comunità locale ed i rappresentanti degli organi dello Stato che hanno maggiore conoscenza dei problemi della fanciullezza e dell'adolescenza.

Infine, per quanto concerne il finanziamento, si è ritenuto opportuno, in conformità con l'esigenza di assegnare all'Ente il compito di assistere minori attualmente a carico del Ministero dell'interno (sia come inabili al lavoro, sia come appartenenti alle categorie post-belliche), assegnare ad esso quei fondi attualmente stanziati nel bilancio dell'interno per l'assistenza a questi minori.

Una seconda misura per il finanziamento è stata prevista nell'assegnazione del 50 per cento degli utili delle lotterie nazionali.

Come terza misura di finanziamento si è contemplata l'assegnazione di quella parte di utili netti che potrà essere destinata allo scopo da parte degli istituti di credito di diritto pubblico.

Come ultima fonte di finanziamento si prevedono le assegnazioni facoltative da parte delle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali. L'alleggerimento per i comuni dei compiti di assistenza ai minori (considerati come inabili), derivante dalla presente proposta, e la partecipazione diretta delle provincie e dei comuni all'attività dell'Ente, mediante l'inserimento di rappresentanti negli organi direttivi, dovrebbero favorire un afflusso non trascurabile di mezzi finanziari dagli Enti locali.

Si ritiene che i mezzi assicurati all'Ente in tal modo, cui si deve aggiungere la partecipazione all'onere dell'assistenza agli illegittimi da parte delle provincie e dei comuni in

misura pressochè identica all'attuale, possano consentirgli di operare in modo sufficientemente efficace ed organico.

COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI.

L'*articolo 1* precisa la natura giuridica dell'Ente e l'organo che su di esso esercita la vigilanza. Definisce altresì la nuova denominazione, più conforme ai nuovi compiti assegnati, nonché le agevolazioni fiscali di cui l'Ente potrà usufruire.

L'*articolo 2* illustra le finalità dell'Ente, e gli *articoli 3 e 4* ne precisano i compiti di assistenza e di protezione.

Nell'*articolo 5* si definiscono gli organi centrali e periferici dell'Ente, mentre negli *articoli 6-17* vengono precisate le modalità di composizione, di nomina dei singoli organi, nonché le relative competenze, secondo i criteri sopra esposti.

Sono previste particolari disposizioni (*articoli 18-20*) al fine di assicurare una tempestiva segnalazione di casi che possono richiedere un intervento assistenziale o protettivo.

La collaborazione tra l'Ente e le amministrazioni locali, al fine del finanziamento dell'assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti illegittimi, viene stabilita nell'*articolo 21*, mentre all'*articolo 22* si indicano le fonti di finanziamento necessarie per far fronte ai nuovi compiti affidati all'Ente.

Con gli *articoli 23, 24 e 25* si stabiliscono norme finali e transitorie, per l'abrogazione di disposizioni vigenti, per l'approvazione del regolamento, per la sostituzione del nuovo Ente all'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo in tutti i rapporti ed obblighi ad esso facenti capo.

* * *

L'illustrazione che abbiamo voluto dare a questa proposta ne dimostra già largamente l'importanza e l'urgenza di addivenire alla nuova regolamentazione.

Per questo, ci esimiamo dal raccomandarla ulteriormente alla attenzione del Parlamento, certi come siamo che i problemi in essa affrontati costituiscono motivo di viva preoccupazione per tutti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo, eretto in Ente morale con decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1949, n. 659, assume la denominazione di « Ente nazionale per la protezione e l'assistenza della fanciullezza e dell'adolescenza ».

Esso ha personalità giuridica di diritto pubblico e gestione autonoma; è posto sotto la vigilanza del Ministero dell'interno.

Agli effetti di qualsiasi imposta, tassa e diritto in genere stabiliti dalle leggi generali o speciali, l'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza della fanciullezza e dell'adolescenza ed i suoi organi provinciali e comunali sono parificati alle Amministrazioni dello Stato.

ART. 2.

L'Ente ha i seguenti compiti:

1°) assistere i minori di età superiore ai sei anni, qualora:

a) si trovino in stato di bisogno, perché totalmente o parzialmente privi di nucleo familiare o appartenenti a nuclei familiari inefficienti e non siano orfani aventi titolo alla assistenza di altri enti;

b) presentino irregolarità dello sviluppo psichico, limitatamente alle prestazioni diagnostiche e di trattamento ambulatoriale di cui all'articolo 3;

2°) svolgere opera di protezione nei confronti dei fanciulli e degli adolescenti, limitatamente agli interventi di cui all'articolo 4;

3°) promuovere, d'intesa con gli altri Enti di assistenza minorile, idonee iniziative di coordinamento dell'assistenza ai fanciulli e agli adolescenti.

ART. 3.

Ai fini assistenziali l'Ente:

1°) provvede al trattamento assistenziale dei minori bisognosi in famiglia, o all'affidamento dei minori stessi a semiconvitti o ad altre istituzioni educative diurne, qualora non possano essere adeguatamente assistiti in famiglia;

2°) provvede all'affidamento familiare dei minori privi di nucleo familiare, o per i quali sia stato emesso decreto di allontanamento dalla famiglia da parte del tribunale per i minorenni, o che non possano essere

comunque adeguatamente assistiti in famiglia propria;

3°) favorisce l'affiliazione o l'adozione dei minori privi di nucleo familiare;

4°) provvede all'affidamento dei minori ad idonei istituti educativo-assistenziali qualora non possano essere realizzate efficaci forme di assistenza in famiglia;

5°) svolge attività assistenziali nei confronti dei minori irregolari psichici mediante reperimento, diagnosi e trattamento ambulatoriale presso i centri psicopedagogici;

6°) favorisce la qualificazione pedagogica e tecnica degli istituti educativo-assistenziali esistenti e la costituzione di nuovi istituti specializzati.

Le famiglie che non si trovino in condizioni economicamente disagiate sono tenute a contribuire alle spese relative al trattamento assistenziale di cui ai numeri precedenti, secondo le modalità previste dal regolamento.

ART. 4.

Ai fini della protezione della fanciullezza e dell'adolescenza l'Ente:

1°) vigila sull'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti per la protezione dei fanciulli e degli adolescenti e segnala alle autorità scolastiche, agli Ispettorati del lavoro, alla polizia femminile, ai tribunali per i minorenni ed agli altri organi di vigilanza le eventuali infrazioni riscontrate;

2°) promuove idonee iniziative, d'intesa con i competenti Organi ed Enti, dirette a realizzare una più adeguata protezione della fanciullezza e dell'adolescenza.

ART. 5.

Gli organi dell'Ente si distinguono in centrali e periferici.

Sono organi centrali:

- 1°) il consiglio centrale;
- 2°) la giunta esecutiva;
- 3°) il presidente;
- 4°) il collegio dei sindaci.

Sono organi periferici provinciali:

- 1°) il comitato provinciale;
- 2°) il presidente del comitato provinciale.

Sono organi periferici comunali:

- 1°) il comitato comunale;
- 2°) il presidente del comitato comunale.

ART. 6.

Su proposta del Ministro dell'interno il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina il Consiglio centrale composto dal presidente e dai seguenti membri:

1°) sette membri rispettivamente in rappresentanza dei Ministeri dell'interno, della pubblica istruzione, del lavoro e previdenza sociale, della sanità, di grazia e giustizia del tesoro e dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali;

2°) sei membri designati dal Ministro dell'interno, scelti fra esperti in assistenza ai fanciulli o agli adolescenti;

3°) quattro rappresentanti delle Amministrazioni provinciali, designati dall'Unione delle provincie d'Italia, in rappresentanza rispettivamente delle provincie dell'Italia settentrionale, centrale, meridionale e insulare;

4°) un rappresentante del personale dell'Ente, designato dal personale stesso.

Il Consiglio dura in carica quattro anni; il presidente ed i membri uscenti possono essere confermati.

ART. 7.

Il Consiglio centrale:

1°) delibera sulle questioni generali, relative all'attuazione dei compiti dell'Ente, e sull'ordinamento dei servizi tecnico-assistenziali;

2°) delibera sul bilancio preventivo e consuntivo proposto dalla Giunta esecutiva;

3°) delibera sulla costruzione, acquisto, permuta, trasformazione ed alienazione dei beni stabili, sull'accettazione dei lasciti e donazioni in favore dell'Ente, sulle azioni da promuovere o da sostenere in giudizio;

4°) nomina il direttore generale e delibera sul regolamento organico del personale;

5°) nomina i membri dei Comitati provinciali e vigila sull'attività dei Comitati stessi;

6°) delibera su tutte le questioni che siano portate al suo esame dal presidente e dalla Giunta esecutiva.

Le deliberazioni di cui al n. 4°) debbono essere approvate con decreto del Ministro dell'interno.

ART. 8.

In seno al Consiglio centrale è costituita la Giunta esecutiva, composta dal presidente e da sei membri nominati dal Consiglio stesso, dei quali almeno tre scelti fra gli esperti di cui al n. 2°) dell'articolo 6.

ART. 9.

La Giunta esecutiva:

1º) provvede all'attuazione delle delibere del Consiglio centrale ed alla gestione ordinaria dell'Ente;

2º) esamina le questioni ad essa sottoposte dal presidente;

3º) sottopone all'esame del Consiglio centrale i progetti di bilancio preventivo e consuntivo, nonché le altre questioni inerenti al funzionamento dell'Ente;

4º) delibera sulle assunzioni e sugli altri problemi riguardanti il personale;

5º) approva i piani e i rendiconti assistenziali dei Comitati provinciali.

In caso di urgenza, la Giunta delibera sugli argomenti riservati al Consiglio centrale, salvo ratifica del Consiglio stesso nella prima riunione successiva.

ART. 10.

Il presidente ha la rappresentanza legale dell'Ente, ne dirige e coordina l'attività, esercitando le funzioni a lui demandate dalla presente legge, dal Consiglio centrale e dalla Giunta esecutiva.

Egli convoca e presiede il Consiglio centrale e la Giunta esecutiva; stabilisce gli argomenti da sottoporre alla discussione di questa e vigila sull'attuazione delle decisioni adottate dagli organi dell'Ente.

In caso di urgenza il presidente può adottare i provvedimenti di competenza della Giunta esecutiva, salvo ratifica della Giunta stessa nella prima riunione successiva.

In caso di assenza o di impedimento il presidente sarà sostituito da un membro della Giunta da lui delegato.

Sentito il Consiglio centrale, il presidente può delegare, per il compimento di determinati atti, la legale rappresentanza dell'Ente ai dirigenti della sede centrale e, nell'ambito delle loro circoscrizioni, ai presidenti dei Comitati.

ART. 11.

Il collegio dei sindaci è costituito da un magistrato della Corte dei conti designato dal presidente della Corte medesima, da un funzionario del Ministero del tesoro e da un funzionario del Ministero dell'interno designati dai rispettivi Ministri.

I sindaci sono nominati con decreto del Ministro dell'interno, durano in carica 4 anni e possono essere confermati.

ART. 12.

Il Comitato provinciale è composto dai seguenti membri:

1°) tre membri designati dal Consiglio provinciale, di cui uno rappresentante la minoranza;

2°) due membri designati dalla Giunta esecutiva;

3°) due membri esperti nei problemi dell'assistenza minorile designati dal prefetto;

4°) un membro esperto di problemi educativi, designato dal provveditore agli studi;

5°) un membro esperto nei problemi della formazione professionale degli adolescenti, designato dal direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.

I membri del Comitato provinciale sono nominati dal Consiglio centrale. Il presidente del Comitato provinciale è eletto a maggioranza dal Comitato stesso nel proprio seno.

Il Comitato dura in carica quattro anni; il presidente ed i membri uscenti possono essere confermati.

ART. 13.

Il Comitato provinciale:

1°) adotta nell'ambito della provincia i provvedimenti intesi all'attuazione dei compiti dell'Ente in conformità alle direttive impartite dagli organi centrali;

2°) predispone annualmente i programmi assistenziali, i piani finanziari ed i rendiconti sull'attività svolta, da sottoporre alla approvazione degli organi centrali;

3°) nomina i membri dei Comitati comunali;

4°) assume ogni iniziativa idonea ad attuare i compiti dell'Ente, nell'ambito della provincia;

5°) esamina le altre questioni ad esso sottoposte dal presidente.

ART. 14.

Il presidente del Comitato provinciale sovrintendente alla attività dell'Ente in sede provinciale, convoca e presiede il Comitato provinciale, vigila sulla attuazione delle deliberazioni adottate, mantiene i rapporti con gli organi centrali.

In caso di urgenza il presidente può prendere decisioni di competenza del Comitato provinciale, salvo ratifica dello stesso nella prima riunione successiva.

In caso di impedimento o di assenza, il presidente è sostituito da un membro del Comitato da lui delegato.

ART. 15.

Nei comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e nei capoluoghi di provincia, il Comitato comunale dell'Ente è composto da:

- 1°) tre membri designati dal Consiglio comunale, di cui uno rappresentante la minoranza;
- 2°) due membri designati dal prefetto;
- 3°) un membro designato dal provveditore agli studi;
- 4°) un membro designato dal direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.

Nei comuni con popolazione da 2.000 a 50.000 abitanti, il comitato comunale è composto da:

- 1°) due membri designati dal Consiglio comunale, di cui uno rappresentante la minoranza;
- 2°) un membro designato dal prefetto;
- 3°) un membro designato dal provveditore agli studi;
- 4°) un membro designato dal direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.

Nei comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti, il Comitato comunale è composto da:

- 1°) un membro designato dal Consiglio comunale;
- 2°) un membro designato dal prefetto;
- 3°) un membro designato dal provveditore agli studi.

Il Comitato provinciale nomina, su proposta del suo presidente, i membri del Comitato comunale.

Il presidente del Comitato comunale viene eletto dal Comitato stesso nel proprio seno. Il Comitato comunale dura in carica quattro anni. Il presidente e i membri uscenti possono essere confermati.

ART. 16.

Il Comitato comunale:

- 1°) attua nell'ambito del comune i compiti dell'Ente, secondo le direttive impartite dal Comitato provinciale;
- 2°) segnala al Comitato provinciale i casi di fanciulli o di adolescenti che versino in condizioni di bisogno, proponendo i provvedimenti assistenziali ritenuti idonei;
- 3°) collabora con i nuclei familiari e con gli Istituti educativo-assistenziali, ai quali

sono affidati fanciulli e adolescenti a carico dell'Ente, ai fini della migliore assistenza ai minori stessi;

4°) segnala ad altri Enti di assistenza minorile competenti le eventuali deficienze venute a conoscenza circa il trattamento dei minori assistiti dagli Enti stessi;

5°) segnala all'Autorità competente i fatti venuti a sua conoscenza che possono contravvenire alle disposizioni emanate a tutela dei minori e all'Autorità giudiziaria i fatti che possono comportare la sospensione dell'esercizio o la perdita della patria potestà o della tutela legale o della qualità di tutore;

6°) presenta annualmente per l'approvazione al Comitato provinciale il piano assistenziale delle attività di cui sopra e di ogni altra iniziativa da svolgersi nel comune e la relazione sull'attività svolta.

ART. 17.

Il presidente del Comitato comunale dirige l'attività dell'Ente nell'ambito del comune, convoca e presiede il Comitato comunale, vigila sull'attuazione delle deliberazioni adottate e mantiene rapporti con gli organi provinciali.

ART. 18.

Chiunque sia a conoscenza che un minore di età superiore ai sei anni si trova in stato di abbandono deve darne subito notizia al Comitato comunale competente per territorio.

Ai trasgressori è applicabile la pena prevista dall'articolo 593, 1° comma, del Codice penale.

ART. 19.

Gli Istituti di assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti debbono comunicare al Comitato provinciale l'elenco dei minori dimessi che hanno bisogno di assistenza.

ART. 20.

Il procuratore della Repubblica deve trasmettere al Comitato provinciale di residenza del minore di età superiore ai 6 anni, copia delle sentenze che importino privazioni della patria potestà o sospensione dell'esercizio della stessa, riguardo ad uno o ad entrambi i genitori, o che importino privazione o sospensione della tutela legale o della qualità di tutore.

ART. 21.

Le spese concernenti l'assistenza ai fanciulli ed agli adolescenti illegittimi sono anticipate dall'Ente e fanno carico per un terzo all'Ente stesso e per il rimanente sono ripartite in misura uguale tra la provincia e i rispettivi comuni.

ART. 22.

L'Ente provvede al conseguimento dei propri scopi con:

1°) le rendite del proprio patrimonio, provenienti da lasciti, donazioni, oblazioni o sovvenzioni disposte a favore dell'Ente o a favore dei fanciulli o degli adolescenti, senza determinazione di enti o istituti;

2°) il contributo annuo dello Stato, da stanziarsi in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno. Tale capitolo sarà composto:

a) dalle somme già stanziare sul capitolo n. 127 per l'esercizio 1959-60 dello stato di previsione della spesa di detto Ministero, destinato alle rette ed ai sussidi ad istituti che provvedono al ricovero di minorenni appartenenti alle categorie post-belliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 425, e successive modifiche;

b) dal 25 per cento delle somme già stanziare sul capitolo n. 91 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60;

c) dalle somme già stanziare sul capitolo n. 93 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60 per il mantenimento dei minori negli appositi Istituti;

d) dal 25 per cento delle somme già stanziare sul capitolo n. 94 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1959-60;

3°) la percentuale del 50 per cento sugli utili delle lotterie nazionali;

4°) la percentuale di utili netti che potrà essere annualmente destinata a suo favore dagli Istituti di credito o di risparmio;

5°) le sovvenzioni facoltative effettuate dalle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali.

I fondi di cui ai numeri 4°) e 5°) del presente articolo devono erogarsi per l'assistenza ai fanciulli e agli adolescenti delle regioni, delle province e dei comuni in cui hanno sede principale le istituzioni da cui essi provengono.

ART. 23.

Sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari in contrasto con la presente legge.

ART. 24.

Con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'interno sarà provveduto, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, all'emanazione del regolamento di esecuzione.

NORMA TRANSITORIA

ART. 25.

L'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza della fanciullezza e dell'adolescenza, subentra in qualsiasi convenzione, obbligazione o rapporto in atto all'entrata in vigore della presente legge all'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo, eretto in Ente morale con decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1949, n. 659.

Con l'entrata in vigore della presente legge sono di diritto trasferiti all'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza della fanciullezza e dell'adolescenza il patrimonio dell'Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo, le attività ad esso spettanti a qualsiasi titolo, i suoi diritti ed obblighi.