

7

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 NOVEMBRE 1990

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 13,10.

GAETANO VAIRO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. *(È approvato).*

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie e dell'Associazione progetto accoglienza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'adozione, l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie e dell'Associazione progetto accoglienza. L'indagine da noi avviata mira principalmente ad esaminare l'insieme delle problematiche riguardanti l'adozione nazionale ed internazionale attraverso l'analisi dello stato di attuazione della normativa vigente, al fine di valutare eventuali proposte di modifica.

Do la parola al dottor Pallavicini per l'esposizione iniziale, alla quale seguiranno le domande che i colleghi vorranno rivolgere.

GIORGIO PALLAVICINI, *Presidente dell'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie*. La nostra associazione è stata fondata nel 1962 su iniziativa di Francesco Santanera ed ha svolto un'ampia azione promozionale che ha portato nel 1967, cioè cinque anni dopo, all'approvazione della legge sull'adozione speciale ed allo sviluppo in Italia dell'affidamento familiare: se la Commissione lo desiderasse, potremmo fornire un'adeguata documentazione.

Nell'ambito della sua azione promozionale, dopo l'entrata in vigore della legge n. 184 del 1983, l'ANFAA ha promosso convegni, dibattiti ed incontri cui hanno partecipato qualificati esperti delle diverse discipline giuridiche, psicologiche, eccetera, per approfondire i contenuti della normativa e per individuare le modalità operative più corrette per assicurare ad ogni minore il diritto a crescere in una famiglia: anzitutto la sua e, quando questo non è possibile, secondo le situazioni, in una adottiva o affidataria.

Un'ampia documentazione di questa attività è contenuta nella rivista *Prospettive assistenziali*, edita dal 1968 dall'Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale con la collaborazione dell'ANFAA, oltreché nella collana *Quaderni di promozione sociale* curata da *Prospettive assistenziali*, edita da Rosenberg e Sellier. In argomento, sono stati anche pubblicati, su iniziativa dell'ANFAA, i seguenti volumi: *Adozione e affidamento; Dalla parte dei bambini - Guida pratica per l'adozione e l'affidamento familiare; Le due famiglie - Esperienze di affidamento familiare nei racconti dei protagonisti; Storia di Nicola - Le conquiste di un bambino handicappato grave nel racconto della madre adottiva.*

Si segnala, inoltre, che l'ANFAA ha portato a termine nel giugno 1989 una ricerca per conto del Consiglio nazionale sui problemi dei minori riguardante la raccolta e il commento della documentazione prodotta negli anni 1983, 1984, 1985 e 1986 in materia di adozione, affidamento familiare e comunità alloggio. Qualora la Commissione lo gradisse, potremmo far pervenire la presentazione di questo lavoro, che rappresenta un aggiornamento di analoghi studi, svolti negli

anni scorsi dal Ministero dell'interno con la collaborazione dell'ANFAA, e pubblicati nella collana *Ricerche, documentazione e studi della Direzione Generale dei Servizi Civili*, tra i quali voglio ricordare: « Adozione, affidamento familiare, comunità alloggio. Legislazione, Esperienze, Dibattiti (documentazione relativa agli anni dal 1976 al 1982) ».

Fino all'anno scorso sembrava ormai acquisito a livello culturale e operativo che l'adozione dovesse rispondere all'interesse preminente di tutti i minori italiani e stranieri, in situazione di abbandono materiale e morale.

Le norme delle leggi 5 giugno 1967, n. 431, « Modifiche al titolo VIII del libro I del codice civile "Dell'adozione" ed inserimento del nuovo capo III con il titolo "Dell'adozione speciale" » e 4 maggio 1983, n. 184, « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori » – approvate all'unanimità dal Parlamento – dettavano e dettano misure idonee a tutelare le esigenze ed i diritti dei bambini e dei fanciulli. Partendo da tali esigenze, le disposizioni erano e sono finalizzate a garantire ai minori soli una famiglia valida sotto il profilo educativo e, nello stesso tempo, a stroncare il turpe mercato dei bambini praticato dai mediatori prezzolati per rispondere alle richieste di coppie che vogliono un figlio ad ogni costo, anche se giudicate inidonee all'adozione, compresi i soggetti con problemi psichiatrici o con disturbi anche gravi della personalità, oltre che da sadici e da pedofili.

Scoppiato il caso Serena, di fronte alla necessità di scegliere concretamente fra la difesa dei diritti dei minori in situazione di abbandono e l'accoglimento delle pretese degli adulti (i coniugi che si sono procurati un bambino anche in modo illecito), si sono registrate prese di posizione in netto contrasto fra loro. La nostra posizione sul caso è nota e documentata in articoli e pubblicazioni che, se interessa, verranno forniti alla Commissione.

Dal dibattito sviluppatosi è emerso che, a tutt'oggi, per molti – diversamente da quanto noi speravamo – i bambini in

situazione di abbandono (cioè Serena e tutti gli altri minori nelle sue condizioni) non sono soggetti di diritto, anzi devono essere ben contenti se qualcuno li prende, anche ricorrendo a mezzi illeciti!

In altri termini, viene riproposto il vecchio concetto dell'adozione e cioè di un intervento finalizzato a soddisfare le esigenze degli adulti; soddisfacimento che per alcuni dovrebbe addirittura essere conseguito indipendentemente dall'età degli adottandi e dalla loro idoneità educativa.

Va ricordato che prima della legge n. 184 del 1983 si erano verificate situazioni gravemente lesive per i minori, soprattutto quelli del terzo mondo, dovute allo sviluppo del mercato dei bambini, che allora non poteva essere contrastato. In particolare, in quel periodo i minori stranieri erano quasi sempre inseriti presso persone singole o in famiglie adottive senza che la magistratura minorile, per mancanza di valide norme, potesse intervenire a controllare le loro capacità reali a soddisfare esigenze affettive ed educative dei minori. Per esempio, i bambini venivano presi nei loro paesi d'origine dal o dai genitori adottivi, la cui idoneità non era accertata da nessuno. In Italia veniva semplicemente riconosciuta dalla Corte d'appello la validità giuridica del provvedimento straniero di adozione, senza poter prendere in alcuna considerazione la capacità educativa della singola persona o della coppia adottiva (la cosiddetta delibazione); era ancora in vigore l'adozione ordinaria, istituto giuridico utilizzato, com'è noto, per legalizzare anche il mercato dei bambini italiani. Vi era quindi una situazione estremamente grave.

Purtroppo chi opera nel campo dell'adozione sa benissimo che vi sono molte persone e molte coppie le quali, pur fortemente desiderose di adottare, sono assolutamente inidonee. In altre parole, il fatto di volere un figlio non significa essere capaci di educarlo ed allevarlo.

Segnaliamo alcuni casi di adozioni fallite: fallimenti che hanno arrecato danni terribili ai minori, anche perché spesso

durati anni ed anni. Tra i casi più eclatanti, ricordiamo la vicenda dei due minori ecuadoriani, di quattro e di otto anni all'epoca dei fatti, allontanati con provvedimento del tribunale per i minorenni di Torino dagli adottanti, di cui uno poi condannato a dieci mesi di reclusione e l'altro assolto per insufficienza di prove (sentenza definitiva in quanto non è stato presentato alcun ricorso) per lesioni inferte ai bambini stessi.

Un altro esempio di adozione da parte di persone assolutamente inidonee, anche questa come la precedente realizzata prima dell'entrata in vigore della legge n. 184 del 1983 con il metodo del « fai da te », è rappresentato dalla vicenda della signorina Margherita B., insegnante, che accolse ben quattro bambini di nazionalità indiana e che venne ricoverata con trattamento sanitario obbligatorio per « stato delirante, agitazione psicomotoria e manie di persecuzione ». A seguito dell'aggravamento dei suoi disturbi psichici, peraltro presenti prima dell'accoglimento dei quattro minori, i ragazzi furono allontanati da Margherita B., dopo essere rimasti in una situazione familiare assolutamente negativa. L'abuso del minore adottato può arrivare alla costrizione alla prostituzione, come faceva A.D.M. di Caserta nei confronti della figlia adottiva di 17 anni.

Scalpore ha sollevato il caso di Maria, presa nello Zaire con il sistema del « fai da te » dai coniugi Gorgonzola, ancora una volta prima dell'entrata in vigore della legge n. 184 del 1983, e restituita come un pacco al tribunale per i minorenni di Milano all'età di 15 anni, dopo nove anni di permanenza presso la famiglia adottiva. Ci limitiamo ad illustrare questi casi, sebbene ve ne siano molti altri da citare.

A seguito di interventi dell'autorità giudiziaria, negli scorsi anni vennero disposti altri allontanamenti dei minori (che spesso avevano subito maltrattamenti per anni) da famiglie e persone che li avevano adottati nonostante che gli adottanti stessi soffrissero di gravi pro-

blemi (malati di mente, sadici, pedofili, con profondi disturbi della personalità, eccetera). In altri casi, prima della legge n. 184 del 1983, l'adozione, soprattutto di bambini stranieri, veniva perseguita da persone, anche molto anziane, con il preciso scopo di assicurarsi una compensazione ai loro problemi personali e addirittura personale di servizio gratuito. Al convegno « Il bambino colorato », svoltosi a Castiglioncello il 21, 22 e 23 aprile 1989, sono stati riferiti altri casi di bambini adottati da persone incapaci.

A sua volta, Francesca Ichino del CAM di Milano ha affermato che vi sono state decine di minori adottati e poi rifiutati: « I bambini vengono adottati quando sono piccoli, carini, fotogenici e poi ... Poi arrivano i problemi perché sono diversi da come ci si aspettava, deludono le attese. E l'impatto con l'adolescenza diventa traumatico per queste famiglie, che alla fine scelgono l'abbandono ».

Vi è quindi la necessità, a parere dell'ANFAA, di un impegno rinnovato di tutte le istituzioni coinvolte (autorità giudiziaria minorile, amministratori ed operatori del settore, eccetera) per contrastare il mercato dei bambini nelle sue diverse forme, anche mediante un'attuazione corretta della legge 4 maggio 1983, n. 184 « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori ». L'ANFAA non esclude però la possibilità di una revisione in senso più restrittivo delle norme dirette a stroncare il mercato dei bambini italiani e stranieri. Alcune proposte in tal senso sono state avanzate da Melita Cavallo, giudice del tribunale dei minorenni di Napoli, al recente convegno di Milano promosso dall'ANFAA sul tema « Il futuro dell'adozione nazionale ed internazionale fra diritto ed abuso ».

L'ANFAA, e non è da sola in ciò, esprime il proprio profondo dissenso nei confronti delle proposte di legge che, sull'onda emotiva del caso Serena, sono state presentate in Parlamento: se venissero approvate, si riaprirebbe la strada al mercato dei bambini, che verrebbe legalizzato. Per osservazioni più specifiche in

merito si rimanda al documento che consegniamo agli atti della Commissione: « L'adozione tra giustizia e mercato: una richiesta di aiuto alle organizzazioni e persone che operano per la tutela delle esigenze e dei diritti dei bambini in situazione di abbandono », elaborato dal gruppo informale sui minori dell'ISTIS.

Per l'effettiva tutela dei minori stranieri e per stroncare il turpe mercato di bambini, l'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie rivolge un pressante appello al Parlamento ed al Governo affinché vengano impartite alle ambasciate e ai consolati italiani all'estero disposizioni dirette, in primo luogo, ad evitare che vengano considerati come riconoscimenti di minori atti privi di qualsiasi valore giuridico (si ricorda, per esempio, che a proposito del clamoroso caso di Serena, nella sentenza della Corte di appello di Torino del 31 gennaio 1989, viene rilevato che « non si comprende » come l'ambasciata italiana abbia potuto desumere il riconoscimento di Serena da parte dei coniugi Giubergia, stante la mancanza della documentazione che comprovasse il riconoscimento stesso) e, in secondo luogo, a sollecitare un più scrupoloso controllo della conformità dei provvedimenti di adozione dei minori prevista dall'articolo 31 della legge n. 184.

Desideriamo sottolineare questi aspetti poiché, anche se le leggi sono buone, quando vengono applicate male o in maniera disattenta provocano danni gravissimi.

È inoltre fondamentale che ci si attivi per la stipula di accordi bilaterali o multilaterali con gli Stati da cui provengono i bambini stranieri adottati in Italia (sono ormai passati sette anni dal 1983, ma gli accordi non sono stati stipulati, né sono state avviate le relative procedure). Tali accordi dovrebbero, nel pieno rispetto della legge n. 184 del 1983, definire le condizioni e le procedure per l'adozione di bambini in reale situazione di abbandono da parte di coniugi italiani previamente riconosciuti idonei dai nostri tribunali per i minorenni.

In ogni caso, dovrà essere sempre ben chiaro che anche l'adozione di un minore straniero al di fuori del suo paese d'origine potrà essere disposta solo nei casi in cui – attraverso una rigorosa procedura – ne sia stata previamente accertata la reale situazione di abbandono morale e materiale, dovendosi pertanto scrupolosamente evitare tutte le forme di adozione che non offrono alcuna seria garanzia circa il rispetto delle più elementari regole morali per quanto riguarda la libera determinazione della famiglia di origine. Questo è un altro degli aspetti fondamentali.

È altresì essenziale che venga reso obbligatorio il passaggio attraverso organizzazioni pubbliche o private, previamente autorizzate e controllate dai ministeri competenti, per lo svolgimento delle pratiche inerenti all'adozione, recependo la raccomandazione del recente convegno mondiale di Torino su « Le nuove famiglie ».

Rispetto all'adozione dei minori italiani, si intende evidenziare che purtroppo esistono ancora nel nostro paese – anche se fortunatamente in costante diminuzione – situazioni di abbandono morale e materiale che devono essere precocemente individuate e segnalate. Ci troviamo spesso di fronte alla situazione di ragazzi, ormai cresciuti, il cui stato di abbandono morale e materiale si è protratto per anni, per i quali le difficoltà dell'adozione sono maggiori.

Desidero richiamare l'attenzione sulle carenze croniche al riguardo dei giudici tutelari che spesso vengono meno ai loro compiti istituzionali in materia. Secondo i dati ISTAT, nel 1988 sono stati segnalati dai giudici tutelari solo 167 minori ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 184 del 1983. Per chiunque abbia occhi per vedere e conosca lo stato dei minori nel nostro paese, si tratta chiaramente di una cifra troppo esigua.

In considerazione delle competenze importanti attribuite dalla legge n. 184 del 1983 ai giudici tutelari (verifica degli elenchi semestrali dei minori ricoverati inviati dagli istituti pubblici e privati,

ispezioni ordinarie ogni sei mesi e straordinarie in ogni tempo, visto di esecutività dei provvedimenti di affidamento disposti dal servizio locale, eccetera) e constatata la inadeguatezza delle preture ai suddetti compiti (evidenziata peraltro fin dall'entrata in vigore della legge n. 431 del 1967) l'ANFAA chiede che il Parlamento e il Governo assumano tutte le iniziative necessarie per superare queste preoccupanti carenze che hanno pesantissime conseguenze sulla vita di migliaia di minori. Anche in questo caso, non si tratta di « spendere » genericamente per la giustizia, ma di investire in tale settore.

A proposito dell'adozione, l'ANFAA intende ancora richiamare l'attenzione sul fatto – positivo – che oltre 50 mila minori sono stati adottati dal 1967 ad oggi. Sono anche aumentate, oltre ogni più ottimistica aspettativa, le disponibilità di famiglie ad adottare anche bambini difficili, cioè quelli portatori di *handicap* fisici, psichici o sensoriali. Tali famiglie, se selezionate, preparate e sostenute nel loro ruolo, possono diventare la famiglia definitiva, « vera », per i minori anche handicappati e grandicelli ora in situazione di abbandono. Al riguardo ricordo, per le esperienze e i contributi di esperti e famiglie riportati, il numero di *Famiglia Oggi* intitolato: « Dalla parte del minore ».

L'ANFAA concorda sui contenuti della legge 4 maggio 1983, n. 184, in quanto ha stabilito precise priorità di intervento nei confronti dei minori affermando il loro diritto a crescere in una famiglia.

Se è vero che vi è stata una rilevante diminuzione delle istituzionalizzazioni (da 240 mila nel 1960 a 84 mila nel 1980), è comunque scandaloso che risultino ricoverati in istituto al 31 dicembre 1987 – secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili – ancora circa 50 mila minori. Questa mattina vi sarà un convegno alla Domus Mariae, organizzato dalla Caritas, dal quale risulterà che il numero dei minori ricoverati in istituti religiosi è altrettanto elevato. Non è possibile appurare il numero preciso, in quanto l'ISTAT fornisce i dati relativi agli handicappati fisici e psichici e ad « altre categorie » dividendoli

secondo le fasce di età 0-15 e 15-24 anni. È al riguardo necessario un intervento del Parlamento e del Governo nei confronti dell'ISTAT affinché siano forniti tempestivamente tutti i dati sui minori istituzionalizzati nel nostro paese, in modo più esaustivo e più certo di quanto non avvenga attualmente.

Sul triste e troppo spesso ignorato fenomeno dell'istituzionalizzazione, l'ANFAA rileva che le conseguenze negative del ricovero in istituto sono note da oltre trent'anni. Come è riportato in un documento dell'ISTIS, « l'istituzionalizzazione di un minore, specie nella prima infanzia, costituisce un abuso, in quanto è scientificamente dimostrato che la mancanza o anche la sola insufficienza di rapporti stabili e personalizzati provocano carenze affettive che inducono nel minore effetti estremamente negativi, capaci di pregiudicare, spesso in modo irrimediabile, la sua evoluzione psichica e spesso anche fisica.

L'istituto, per la sua intrinseca natura, non è in grado di soddisfare le esigenze affettive dei minori, indipendentemente dall'impegno e dalla professionalità di quanti operano nell'istituto stesso.

Ne consegue che il ricovero di un minore, soprattutto se prolungato, significa pregiudicarne in grave misura la strutturazione della personalità e la possibilità di un armonico sviluppo nonché una sua articolata maturazione: i ricoveri, anche se brevi nel tempo, rischiano comunque di deresponsabilizzare egualmente la famiglia e di ritardare nel tempo l'avvio di soluzioni alternative ».

Combattere gli istituti, quindi, non è solo un'opera civile, ma è anche una forma di prevenzione del disadattamento e delle devianza.

Al numero dei minori assistiti negli istituti vanno aggiunti gli allievi della scuola dell'obbligo che, in numero imprecisato ma non trascurabile, sono ricoverati in collegi e convitti. Anche per loro valgono le considerazioni già svolte, poiché in quanto a carenza di cure familiari la loro situazione non si discosta da quella dei loro coetanei istituzionalizzati.

Desidero rilevare inoltre che l'unica regione che ha attivato un'anagrafe dei minori istituzionalizzati è il Piemonte e che in Lombardia è in fase di avvio una iniziativa analoga, mentre alcune altre regioni si sono limitate ad un censimento del fenomeno. Ad avviso dell'ANFAA, il censimento degli istituti per i minori e l'istituzione di un servizio informativo regionale sui minori istituzionalizzati sono essenziali per individuare i minori in situazione di abbandono (premessa necessaria per qualsiasi intervento), per conoscere gli incrementi e le diminuzioni dei ricoveri su tutto il territorio regionale e in ciascuna unità sanitaria locale (anche per disporre di un « termometro » dell'efficienza dell'azione regionale) e per avere notizie in merito alle cause del ricovero al fine di disporre interventi ad esso alternativi.

Al riguardo, chiediamo che il Parlamento si attivi perché venga al più presto approvato dal Governo un atto di indirizzo e di coordinamento diretto alle regioni per richiamare le loro precise competenze in materia di assistenza e di vigilanza sugli istituti. Tale atto può essere emanato sulla base degli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 80 della legge n. 184 del 1983. Mi permetto di sottolineare come questi interventi alternativi al ricovero normalmente non facciano spendere di più all'ente locale, ma anzi consentano significativi risparmi.

È improrogabile un rinnovato impegno del Governo, del Parlamento, delle regioni e degli enti locali perché assumano tutte le iniziative necessarie, nell'ambito delle loro competenze, per sostenere concretamente, attraverso la messa a disposizione dei servizi primari (scuola, casa, eccetera) e di aiuti economico-sociali, le famiglie di origine dei minori per favorire il più possibile la permanenza del minore nel loro ambito. Le carenze in questo settore sono notevoli: in molte realtà le politiche sociali sono dirette ad incentivare il ricovero, cioè esattamente il contrario di quel che dovrebbe accadere. A titolo esemplificativo, ricordo che la provincia di Caserta

(come ha riferito il giudice De Luca al convegno « Il diritto del minore alla famiglia », svolto a Napoli il 10 e l'11 novembre 1989) eroga 15 mila lire trimestrali alla madre nubile per crescere il figlio! Questo dimostra l'attenzione che si ha per tali problemi.

Si coglie infatti questa occasione per richiamare l'attenzione del Parlamento su una clamorosa omissione della nuova legge sulle autonomie locali, che ha previsto la soppressione delle competenze socio-assistenziali delle province senza normare il trasferimento delle stesse e dei relativi finanziamenti, personale, strutture ed attrezzature ai comuni singoli o associati. È necessario un provvedimento legislativo urgente (un decreto-legge, secondo l'ANFAA) per ovviare alla situazione di vuoto istituzionale che la legge suddetta ha determinato e che sta producendo conseguenze davvero incalcolabili.

Per quanto riguarda l'intervento dell'affidamento familiare, si intende segnalare quanto confermato anche dalla ricerca per il Consiglio nazionale per i minori, precedentemente citata, e cioè che dove gli amministratori e gli operatori, spesso con la partecipazione attiva di gruppi ed associazioni, hanno promosso, preparato e sostenuto tale intervento si sono ottenuti risultati incoraggianti e documentati.

Si segnalano anche le ricerche condotte in materia dal CAM (peraltro convocato da questa Commissione) nonché quella, recentissima, del comune di Torino dal titolo « Gli affidamenti familiari a Torino - Catamnesi sull'esperienza di un decennio ».

Il comune di Torino (nell'ambito di un progetto specifico che ha portato alla non istituzionalizzazione di minori della fascia d'età 0-6 anni) ha realizzato dal 1976 ad oggi oltre duemila affidamenti, compresi quelli di minori gravemente handicappati. Con questo vogliamo dire non che il comune di Torino opera al meglio, ma che a fronte dell'impegno e della disponibilità profusi si sono ottenuti dei risultati, in taluni casi anche splendidi.

Dalla attività promozionale svolta a livello nazionale e locale non solo dall'ANFAA è emerso che le famiglie potenzialmente disponibili all'affidamento esistono: vanno però ricercate, valutate e sostenute in questo ruolo sociale e non abbandonate a loro stesse, come ancora talvolta succede, dalle istituzioni. Un esempio: il comune di Napoli (ma non è il solo) non paga il rimborso spese agli affidatari! È vero che la legge non lo prevede, è altrettanto vero però che questo rappresenta pur sempre un aiuto alle famiglie le cui condizioni economiche non sono floride. Un preciso richiamo in tal senso è stato anche formulato dall'assemblea delle famiglie affidatarie nel settembre scorso a Rimini.

In materia di affidamento sono necessarie non modifiche legislative, ma scelte politiche ed amministrative concrete da parte delle istituzioni preposte, cioè Parlamento, Governo, regioni, comuni e unità sanitarie locali.

L'ANFAA chiede inoltre che il Parlamento si attivi affinché il Governo predisponga – anche richiamandosi all'articolo 80 della legge n. 184 del 1983 – un atto di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle regioni affinché predispongano gli strumenti legislativi e deliberativi necessari per privilegiare l'affidamento rispetto al ricovero in istituto.

Si parla molto e giustamente di violenza sui minori in famiglia, dimenticando spesso le diverse forme assunte dalle violenze istituzionali nel nostro paese.

Sottrarre migliaia di bambini, compresi quelli portatori di *handicap*, ancora istituzionalizzati, alle gravissime conseguenze delle carenze di cure familiari conseguenti al loro stato di ricoverati, rappresenta innanzitutto, ed al di là di ogni altra considerazione, la pura e semplice attuazione di una legge dello Stato italiano. Vi ringrazio per l'attenzione prestata.

ROSALBA GENTILE DE LUCA, *Presidente dell'Associazione progetto accoglienza*. L'associazione che rappresento ha un'e-

sperienza meno ampia di quella dell'ANFAA, in quanto il « progetto accoglienza » si è costituito a Catania soltanto nel maggio 1989. Ciò nonostante è pur sempre un'esperienza importante soprattutto per il contesto sociale nell'ambito del quale ci siamo mossi.

Il fine della nostra associazione consiste nel promuovere l'accoglienza ed il sostegno alle famiglie ed alle persone in difficoltà, con particolare riguardo all'accoglienza dei minori in stato di totale o parziale abbandono sia con l'inserimento stabile in una famiglia attraverso l'adozione, sia con l'inserimento temporaneo tramite l'affidamento. Tutto ciò secondo la filosofia della legge n. 184, da noi condivisa pienamente: del resto, molti componenti l'associazione sono genitori adottivi o affidatari che hanno nel sangue lo spirito della legge n. 184, perché il primato del bambino è per noi essenziale.

Al fine di accogliere i bisogni dei minori è importante impegnarsi per sostenere le famiglie in difficoltà approntando, e stimolando le istituzioni in tal senso, taluni interventi idonei a renderle capaci di svolgere le loro funzioni.

L'attività da noi svolta in questo anno e mezzo di vita è stata prevalentemente finalizzata alla diffusione della cultura dell'accoglienza nel nostro contesto sociale: per far ciò abbiamo organizzato dibattiti, incontri e tavole rotonde sia all'esterno (tanto che alcuni componenti si sono recati in provincia nell'ambito distrettuale di competenza del tribunale dei minori), sia all'interno dell'associazione. Inoltre, ci interessiamo alla formazione del sostegno alle famiglie adottive ed affidatarie, organizzando periodicamente incontri pubblici di preparazione all'adozione ed all'affidamento familiare cui partecipano sia esperti, sia coppie che vivono tale esperienza per poter conoscere le diverse testimonianze.

Infine, segnaliamo alle istituzioni competenti le situazioni di disagio dei minori, ponendoci come interlocutori nei confronti delle istituzioni medesime nel contesto sociale.

La città di Catania, in cui ha sede l'associazione, è purtroppo tristemente famosa per la condizione minorile (particolarmente in questo momento è tragicamente agli onori della cronaca) tanto che i minori vengono utilizzati in tutti i livelli della criminalità organizzata.

Dai dati in possesso del tribunale per i minorenni — che credo saranno posti all'attenzione di questa Commissione — emerge che Catania ha il primato nazionale della criminalità minorile. Chi come me vive a Catania può affermare che da parte dell'amministrazione cittadina è stato fatto poco per prevenire le cause di tale disagio; disagio che oltre a trovare fondamento nella diffusa criminalità adulta, è anche riscontrabile nel degrado dei quartieri-ghetto, privi dei servizi più elementari come le fognature. In tali quartieri lo Stato non è presente (a volte c'è solo un *camper* che funge da posto di polizia), vi sono scuole fatiscenti che non offrono programmi o attività al fine di operare una promozione umana, in cui insegnano docenti impreparati a confrontarsi con ragazzi i quali hanno un codice di comunicazione *sui generis*, basato sulla violenza, che non esitano a rivolgersi contro chi rappresenta lo Stato, che per loro è qualcosa di assolutamente estraneo.

I minori che vivono in questa realtà — e quando parlo di criminalità minorile mi riferisco anche a ragazzi di 8 e di 10 anni, non solo di 12-14 anni — appartengono alle famose famiglie a rischio, le quali sono incapaci di svolgere le loro funzioni: incapacità dovuta a cause non tanto economiche, quanto culturali e sociali.

Quindi, la loro rimozione va ricercata attraverso un massiccio intervento di strutture di sostegno familiare. In proposito va ricordato come la regione Sicilia offra, attraverso la legge regionale n. 22 del 1986, validi strumenti di intervento in questa direzione: solo pochi comuni, però, si sono adoperati per attuarla.

Prevalentemente, in mancanza di altri servizi a sostegno delle famiglie in difficoltà, le uniche risposte al disagio minorile sono le più comode per le ammini-

strazioni: o il ricovero in istituto o i sussidi meramente economici alle famiglie. Si calcola che oggi la provincia di Catania assista economicamente circa 1.800 minori, e che la popolazione ricoverata attualmente a convitto negli istituti a carico della provincia o del comune di Catania (grazie alla mancanza di una anagrafe dei minori non si hanno dati esaurienti sull'istituzionalizzazione) sia diminuita a circa 495 unità, dalle 3 mila del 1982. Tale diminuzione dell'istituzionalizzazione, però, non consente facili ottimismi, laddove ad un'esigenza di servizi di sostegno e promozione culturale delle famiglie si è risposto con l'assistenzialismo, rappresentato dai sempre graditi sussidi economici, che in nulla incidono però sulla sorte futura dei minori. I canali che segue il denaro dell'assistenza economica ai minori sono facilmente intuibili, per cui non si vede come essi possano andare a vantaggio dei minori stessi.

Insieme con la mancanza di adeguate strutture sociali — che rimarchiamo, poiché la nostra è davvero una situazione di frontiera —, la prevenzione del disagio minorile trova ostacoli nella mancata promulgazione di una legge-quadro sui servizi sociali: gli operatori presenti nel territorio non sempre sono adeguatamente preparati a svolgere i propri compiti istituzionali, in quanto provenienti dalle più disparate realtà di formazione professionale; poche, peraltro, sono le opportunità di aggiornamento. Manca, inoltre, una unificazione delle competenze tra i servizi sociali e quelli sanitari: conseguentemente, i servizi sociali di zona, già gravati dalla quantità e qualità dei problemi di propria specifica competenza, si trovano gravati anche di responsabilità che meglio potrebbero essere gestite da *équipes* socio-sanitarie.

In questa situazione, caratterizzata da gravi carenze strutturali, la nostra associazione si è trovata ad operare per promuovere una cultura dell'accoglienza che si traducesse in disponibilità all'affidamento familiare ed in una corretta impostazione dell'adozione, intesa, secondo lo

spirito della legge n. 184 del 1983, come soluzione al problema del minore solo (italiano o straniero) e non della coppia desiderosa di figli.

Per quanto riguarda la nostra esperienza nell'ambito dell'affidamento familiare, ci siamo trovati ad operare nell'unica realtà siciliana che, grazie alla volontà di un operatore sociale, capogruppo coordinatore del servizio affidi del comune di Catania, ha istituito il servizio di affidamento familiare in piena conformità con la legislazione nazionale e regionale, e ha promosso un seminario di aggiornamento per operatori sociali su tale tematica. È però mancata, nonostante le affermazioni di principio, la volontà politica di attivare il servizio in modo significativamente incisivo.

In primo luogo, va evidenziata la mancanza di qualsiasi iniziativa di pubblicizzazione di un istituto che, non avendo una tradizione operativa nella nostra realtà, andava fatto conoscere attraverso un'opera di sensibilizzazione capillare rivolta: alle realtà familiari del territorio, da informare non solo sull'esistenza del servizio, ma anche sul suo significato sociale (abbiamo organizzato un convegno nel 1989, durante il quale in molti chiedevano chiarimenti sull'affidamento familiare); alle famiglie potenzialmente « fruitrici » del servizio, aiutandole a rimuovere l'inevitabile diffidenza verso un istituto ancora troppo spesso considerato assimilabile all'adozione, e quindi alla perdita del figlio; agli istituti, i cui gestori, quando non sono interessati al mantenimento dei ricoveri, sono ancora, tranne rare eccezioni, scarsamente consapevoli sia dei danni dell'istituzionalizzazione sulla struttura psichica dei minori, sia della presenza di un dettato legislativo che li vede ormai come soluzione residuale rispetto all'affidamento presso famiglie o realtà di tipo familiare.

Un'associazione di volontariato, con molta volontà ma scarsi mezzi, non può e non deve sopperire a tali mancanze. Comunque, le iniziative da noi intraprese per far conoscere l'istituto dell'affidamento familiare hanno attivato l'interesse

di alcune famiglie: ciò dimostra come una reale volontà politica, utilizzando mezzi adeguati, avrebbe potuto far decollare prima e meglio questo istituto. Attualmente, ci risultano attivati circa 15 affidamenti familiari (per cui un passo avanti, benché piccolo, è stato compiuto); quando possibile, l'associazione ha cercato di seguire e sostenere tali affidamenti. In questo ambito emergono ulteriori carenze del servizio.

Innanzitutto, non è stata istituita dal comune di Catania una *équipe* tecnica per la selezione delle famiglie affidatarie e per l'abbinamento di esse al minore, nonostante la richiesta in tal senso da parte dell'operatore responsabile del servizio: pertanto, attualmente la selezione delle famiglie affidatarie, il progetto sul minore (quando esiste un progetto, e non si procede invece per tentativi ed errori), l'abbinamento minore-famiglia sono tutti interventi che ancora gravitano sull'operatore sociale di zona. Ci preme sottolineare la gravità di tale situazione, in quanto è assolutamente necessario ribadire come tutti gli interventi sui minori, per la loro delicatezza, devono essere progettati da una *équipe* strettamente specialistica ed in permanente aggiornamento, dotata degli strumenti professionali necessari per: evidenziare un quadro psicologico e sociale della famiglia del minore, delle sue problematiche e carenze; delineare un profilo psicologico dei genitori e della qualità del loro rapporto col minore; disegnare un quadro psicologico del minore e delle sue esigenze; individuare, sulla base dei precedenti punti, il progetto di intervento più idoneo per la singola situazione; delineare un quadro psicologico della famiglia disponibile all'affidamento, sia nelle dinamiche interne, sia nelle caratteristiche di personalità dei suoi componenti ed infine operare l'abbinamento ritenuto più idoneo alle esigenze del minore.

Purtroppo, la mancanza della necessaria scientificità nell'operare interventi sulla vita del minore ci ha fatto registrare alcune occasioni perdute per operare abbinamenti corretti, pur in pre-

senza della massima buona volontà da parte degli interessati. Un richiamo legislativo in tale direzione sarebbe pertanto, a nostro avviso, auspicabile.

Ulteriori carenze sono da riscontrare nel sostegno istituzionale alle famiglie affidatarie, attualmente realizzato solo dalla eventuale buona volontà dell'operatore che ha attivato l'affido, senza supporti di natura psicologica specifica; inoltre, mancano tutti quei servizi di sostegno per i problemi, a volte solo di tipo pratico, della vita familiare, la cui presenza non solo potrebbe rendere non necessario l'affido della famiglia di origine, ma renderebbe numericamente e qualitativamente superiore la disponibilità all'affidamento da parte di tante famiglie. A volte, infatti, ci si scoraggia perché l'onere connesso all'affidamento resta tutto a carico della famiglia.

Per quanto riguarda la nostra esperienza nel campo dell'adozione, indubbiamente tale istituto è ormai entrato a far parte della nostra cultura e non fa più notizia come l'affidamento. Questo dato, però, spesso nasconde una concezione privatistica dell'adozione, non sufficientemente maturata come risposta al diritto del minore alla famiglia (e non alle esigenze della coppia).

La nostra attività di preparazione delle coppie aspiranti all'adozione si è rivelata di grande importanza per aiutare a maturare la scelta adottiva, a comprenderne la grande responsabilità nei confronti di minori che, già tanto provati, hanno diritto a non subire ulteriori delusioni; essa, inoltre, consente di fornire alle coppie, da un lato, gli strumenti per una autovalutazione, indipendentemente dalla selezione che viene operata dalle istituzioni e, dall'altro lato, le conoscenze necessarie per comprendere il mondo interiore del minore in stato di abbandono, decifrarne i messaggi e rispondergli adeguatamente. Sarebbe necessario che il lavoro che ho descritto venisse svolto dalle istituzioni, per esempio dal tribunale per i minorenni, anziché da un'associazione di volontariato, ma purtroppo, benché il tribunale per i minorenni di Catania sia

molto attivo e sensibile, la sua grande mole di lavoro, prevalentemente penale, non gli consente di attuare questo tipo di esperienza.

Per quanto riguarda l'abbinamento ed il sostegno, la mancanza di precisi richiami legislativi fa registrare carenze. Infatti, anche in questo caso l'abbinamento minore-famiglia adottiva deve, in base alla nostra esperienza (peraltro supportata dalla letteratura sull'argomento) essere il frutto del lavoro di un'*équipe* specialistica, composta dagli operatori che hanno seguito il minore e da quelli che hanno esaminato le famiglie, al fine di operare un'indagine conoscitiva su tutti gli elementi di carattere psicologico che lo compongono.

Sarebbero necessarie direttive generali più specifiche e tecniche rispetto a quanto previsto dagli articoli 6 e 22 della legge n. 184 del 1983, perché la nostra esperienza ci ha fatto purtroppo registrare casi di adozioni fallite, con tragiche conseguenze per la vita del minore, proprio per la carenza di adeguata strumentazione tecnica in sede di abbinamento, pur da parte di operatori attenti e motivati. Inoltre, la mancanza di indicazioni unitarie sulle procedure di selezione fa sì che si verifichino notevoli differenziazioni fra le valutazioni dei diversi tribunali per i minorenni.

Anche il sostegno alle famiglie adottive è praticamente assente, in quanto si riduce alle sporadiche visite dell'assistente sociale. Non è prevista l'obbligatorietà, che sarebbe auspicabile, di incontri periodici quanto meno con l'*équipe* che, avendo precedentemente seguito il minore, potrebbe valutare il progredire del rapporto adottivo e l'evoluzione del minore.

Su questo stato di cose chiaramente incide la generale inadeguatezza dei servizi di assistenza alla famiglia nel nostro territorio. Soprattutto, vorrei sottolineare che ciò si ripercuote sui minori definiti « difficili da adottare », perché handicappati, caratteriali o con storie particolarmente drammatiche. Nei loro confronti a volte le famiglie manifestano una gene-

rica disponibilità cui spesso fa riscontro lo scoraggiamento, perché le coppie sanno di doversi poi ritrovare sole con tali problemi e temono di essere inadeguate ad affrontarli. Ciò significa penalizzare per ben due volte questi minori sfortunati.

Per quanto riguarda l'adozione internazionale, le coppie che ne fanno domanda sono nella quasi totalità dei casi assolutamente prive della necessaria consapevolezza dei problemi specifici che essa comporta. L'adozione internazionale è considerata la via più facile e breve per adottare un bambino contro la penuria di minori italiani adottabili (quanto meno se piccoli e sani). Tutto ciò avviene, peraltro, nel convincimento che adottare questi minori sia sempre un modo per salvarli dalla miseria e dalle malattie e, quindi, un'opera buona. Si registra pertanto la totale inconsapevolezza dei meccanismi perversi che vengono generati dalla forte richiesta di adozioni internazionali.

La mancanza di criteri unitari nell'accertamento dell'idoneità fa sì che dove vi sono tribunali per i minorenni attenti e selettivi le coppie aggirino l'ostacolo rivolgendosi ad altri tribunali di maglia più larga. Viene quindi a mancare la protezione dei minori nei confronti di questa situazione.

Da Roma in giù non opera alcuna associazione riconosciuta dallo Stato per l'adozione internazionale. Sono rarissime le coppie tanto motivate e preparate da affrontare spese e disagi per recarsi nelle sedi di queste associazioni e seguire i colloqui richiesti. La grande maggioranza, invece, ottenuta l'idoneità, inizia l'avventura dei contatti con organizzazioni improvvisate e dai canali poco chiari, con avvocati divenuti non si sa come intermediari e che chiedono le somme più varie per affrontare le « spese » necessarie. Spesso le coppie più avvedute si rendono conto di trovarsi in un ginepraio e comunicano all'associazione le proprie perplessità, ma nessuna finora ha voluto presentare una denuncia per uscire dall'anonimato.

La nostra associazione ha informato il tribunale che, nella persona del suo presidente, ha assunto i provvedimenti consentiti dalla carenza della legislazione in tal senso. Il tribunale di Catania, infatti, a seguito delle nostre segnalazioni, ha dato disposizione alle coppie in attesa dell'idoneità di rendere noti i canali che intendono seguire e di informare periodicamente il tribunale sui contatti avuti, le cifre pagate, eccetera. Se questo dimostra la volontà del tribunale, appare evidente che, in mancanza di chiari e netti freni legislativi e di precisi accordi internazionali, ogni tentativo per stroncare il mercato dei bambini stranieri sarebbe vano.

Continuiamo ad ascoltare racconti su come le coppie « scelgano » i minori da adottare (come al supermercato, in barba ai tanto declamati criteri di abbinamento), su come gli avvocati si interessino successivamente dello stato di adottabilità del minore (come si interessano?) e su come in alcuni casi i minori adottati fossero serenamente inseriti in povere ed ignoranti famiglie, praticamente indotte a cederli in adozione con procedimenti, a nostro avviso, assimilabili al ratto dei minori. Siamo contrari a qualsiasi ipotesi di allargamento delle maglie e, quindi, a tutte le proposte di legge tendenti a ratificare la situazione di fatto esistente.

CARLO CASINI. Ci sarebbero molte cose da dire e senz'altro leggeremo con attenzione la vostra documentazione.

Ho più volte sentito parlare di carenze in ordine al sostegno delle famiglie affidatarie e di quelle adottive. Desidero, però, chiedere: cosa si intende in concreto per carenze di struttura? Cosa si intende per mancanza di sostegno alla famiglia? Si è detto, ed io condivido questo giudizio, che in base all'esperienza di Catania il sostegno economico non sarebbe sufficiente. Allora vi chiedo che tipo di sostegno sia possibile individuare.

Per quanto riguarda la questione degli istituti, è stato citato un dato che parla di circa 50 mila bambini ricoverati, ma, se ho ben capito, questo dato sarebbe ricavato da una statistica ISTAT che

tiene conto dei bambini portatori di *handicap*. Come avviene nella mia regione, la Toscana, si suol dire che non vi è un solo bambino che non sia dichiarato adottabile non appena in stato di abbandono. In realtà, negli istituti finiscono varie situazioni: bambini portatori di *handicap*, che nessuno vuole adottare, oppure bambini con situazioni familiari difficili (il padre in carcere, la madre che esercita la prostituzione), ma che non hanno interrotto il rapporto con la propria famiglia. In che misura è vera l'affermazione secondo cui negli istituti italiani si trovano bambini portatori di *handicap* o, comunque, non facilmente dichiarabili in situazione di abbandono? In secondo luogo – poiché è auspicabile che anche (direi anzi a maggior ragione) un bambino portatore di *handicap* possa essere accolto in una famiglia – non credete che sarebbe necessario, più che condurre una lotta contro gli istituti, assumere iniziative volte a far sì che le famiglie di origine non rifiutino il bambino handicappato? Secondo la vostra esperienza, cosa è possibile fare a questo riguardo?

ROSALBA GENTILE DE LUCA, *Presidente dell'Associazione progetto accoglienza*. Su *Il Giornale di Sicilia* di oggi è pubblicata la lettera del presidente del comitato pro Libbrino – un quartiere ghetto di Catania – nella quale si lamenta l'assenza non dico di un campo di calcio o di una area di sfogo, ma di servizi primari quali, ad esempio, la guardia medica e il posto di pronto soccorso. Si registra l'assenza dello Stato, tanto che, ripeto, talvolta il posto di polizia è un *camper*, e la mancanza degli asili nido, che da noi sono un lusso! In proposito, stiamo seguendo un affidamento per il figlio di una ragazza-madre: se esistesse un asilo nido non si dovrebbe arrivare a tanto! D'altra parte gli asili esistenti hanno pochi posti.

Mancano, inoltre, i centri diurni per i bambini e per gli anziani, così come non c'è l'assistenza domiciliare, che non dovrebbe limitarsi all'assistenza pratica; inoltre, occorrerebbe attivare, soprattutto in queste zone diseredate, i consultori fa-

miliari, i quali possono veramente svolgere un'opera di promozione umana. Questi ragazzi non hanno nulla, per cui prima di parlare di sostegno alla famiglia occorre realizzare le strutture primarie, che sono estremamente carenti. Abbiamo due Catania e da quella dei quartieri-ghetto viene il maggiore tasso di delinquenza.

Per quanto riguarda il sostegno alle famiglie adottive e affidatarie, ho già accennato alla preparazione dei nuclei familiari (tralasciando i sistemi di selezione vigenti un po' inquisitori) con l'organizzazione di incontri al fine di aiutare la coppia a capire il passo che si accinge a compiere. Naturalmente, in alcune città viene seguito l'*iter* dell'adozione, nel senso che ogni due mesi la coppia si presenta al consultorio con il bambino per verificare il rapporto con il minore, il che riveste una notevole importanza perché attraverso questo contatto si riesce non solo a comprendere le problematiche che si stanno vivendo, ma anche a predisporre risposte adeguate.

Le coppie stanno iniziando a capire, con il gruppo di volontariato, qual è la realtà che devono vivere. È opportuno, quindi, che le istituzioni si organizzino in questo senso; tale aiuto, però, non può essere limitato a coloro che, avvertendone la necessità, lo cercano privatamente o nell'associazionismo. Se una persona capisce di aver bisogno del consultorio e ci va spontaneamente non crea problemi, invece chi non è a conoscenza dell'esistenza del consultorio crea enormi difficoltà.

CARLO CASINI. A parte il problema del risanamento generale della società, problema di carattere squisitamente politico e che non riguarda solo Catania ed i minori, lei in sintesi insiste sulla preparazione delle coppie, che non deve essere affidata al volontariato, e sull'attribuzione ai consultori di una particolare funzione in ordine all'adozione, nel senso cioè di seguire le coppie.

ROSALBA GENTILE DE LUCA, *Presidente dell'Associazione progetto accoglienza*. Occorre fare in modo che gli operatori si

aggiornino, in quanto si deve guardare anche alla qualità del servizio fornito. Se una persona è di per sé sensibile, non ha bisogno di essere stimolata per aggiornarsi al fine di essere all'altezza dei compiti affidati. Poiché però questo non è scontato, speriamo che venga data un'indicazione tale da costringere all'aggiornamento.

Con riguardo ai portatori di *handicap* – rispetto ai quali c'è la possibilità di utilizzare l'educatore in casa – la coppia può ritrovarsi sola. Ci si è mai chiesti perché il bambino handicappato – sia esso adottivo o legittimo – venga abbandonato? A volte proprio perché è la famiglia a diventare handicappata, in quanto priva di supporti. Le coppie che si rivolgono a noi quasi mai dicono di non volere un bambino handicappato, ma sostengono di non essere all'altezza, mentre credo che tutti possano esserlo. In questi casi, i criteri di abbinamento devono essere scientifici oltreché psicologici, perché se un bambino soffre di determinati problemi psicologici deve trovare aiuto nei genitori adottivi: non si dimentichi, infatti, che si tratta di bambini da sanare. Chiunque di noi può portare un determinato peso se viene aiutato.

ALFRIDA TONIZZO, *Assistente sociale presso l'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie*. Concordo con quanto affermato circa l'aumento delle possibilità di accoglienza di bambini handicappati da parte di famiglie adottive ed affidatarie nella misura in cui le famiglie stesse vengono preparate e sostenute. Cito un esempio: l'ANFAA è intervenuta nei confronti del comune di Torino affinché fossero sostenute, non solo sul piano economico ma anche su quello operativo, le coppie che accoglievano bambini handicappati gravissimi. Il comune di Torino credo sia l'unico in Italia, purtroppo, ad aver assunto un atto deliberativo in cui si dichiarava che, se la famiglia affidataria avesse deciso di adottare un bambino handicappato, avrebbe continuato a ricevere i sostegni economici e tecnici prestati nel corso dell'affidamento.

Tuttavia, finché i tribunali per i minorenni e gli enti locali si limiteranno a proporre alle famiglie l'accoglienza di bambini handicappati senza accompagnare tale proposta con supporti sul piano dei servizi (cioè se non si dà al minore la possibilità di frequentare una certa scuola o di essere inserito nei corsi di formazione professionale o nei centri diurni a causa della gravità del suo *handicap*) è chiaro che le famiglie eroiche saranno sempre meno.

Rispetto all'*handicap* c'è da compiere un grosso sforzo da parte dei tribunali per non escludere aprioristicamente la dichiarazione di stato di adottabilità di bambini handicappati. Non si può sostenere *a priori* che questi bambini non li vuole nessuno, perché anche in tal modo non si riuscirà mai a riconoscere lo stato di abbandono effettivo del minore. Quindi, è necessario preparare e sostenere le famiglie, il che vale sia per le adozioni difficili (per quelle che sono comunque le nuove frontiere dell'adozione in Italia), sia per l'affidamento familiare, anche se con i cambiamenti del caso.

In ordine al ricovero in istituto, secondo i dati forniti dall'ISTAT al 31 dicembre 1987 erano ricoverati in istituto 43.156 minori orfani e poveri abbandonati, ai quali vanno aggiunti gli handicappati, che però sono divisi per fasce d'età (0-15 e 15-24 anni) impedendo così l'accorpamento complessivo.

Da un'indagine condotta dalla Consulta ecclesiale delle opere caritative assistenziali (che rappresenta l'aggiornamento di una ricerca nazionale sui servizi collegati con la Chiesa che verrà presentata oggi a Roma alla Domus Mariae) emerge che i minori assistiti in strutture sono 73 mila, di cui 42 mila in internato. I dati ISTAT sono quindi probabilmente sottovalutati, poiché in essi non sono compresi quelli relativi a tutti i collegi ed i convitti di istruzione: sinceramente, non siamo riusciti ad avere dati precisi al riguardo e quindi non sappiamo esattamente quanti siano i minori ricoverati in istituto.

Per quanto concerne le competenze regionali, dobbiamo rilevare che le regioni non hanno un elenco aggiornato degli istituti operanti sul loro territorio e che non tutte hanno dettato disposizioni in materia di vigilanza e di controllo sugli istituti. Molte regioni, nell'ambito della ricerca svolta dall'ANFAA per il Consiglio nazionale sui minori, hanno inviato dati relativi ai minori per i quali viene pagata una retta da parte degli enti pubblici, ma non dobbiamo dimenticare che, soprattutto nella realtà dell'Italia meridionale, non per tutti i minori ricoverati in istituto viene pagata una retta dagli enti locali, dato che molte rette vengono pagate da privati o da familiari e che inoltre vi sono minori ricoverati gratuitamente.

Qual è dunque la nostra preoccupazione? Che se non viene attivata da parte delle regioni un'anagrafe dei minori ricoverati in istituto, e se essa non viene costantemente aggiornata, si rischia di dimenticare in istituti bambini che possono trovarsi in situazioni di abbandono che non vengono individuate, oppure bambini per i quali potrebbe essere realizzato, secondo le priorità previste dalla legge n. 184 del 1983, un intervento di affidamento familiare, da privilegiarsi rispetto al ricovero in istituto in base alla medesima legge. In conseguenza della mancanza di una anagrafe dei minori ricoverati in istituto, abbiamo dati « vaganti » ed approssimativi: per esempio, la regione Toscana ha effettuato un censimento dei minori presenti in istituto in un certo periodo, ma probabilmente dopo breve tempo tale censimento non era più fedele rispetto alla realtà delle nuove immissioni e fuoriuscite.

Vi sono regioni che hanno previsto l'anagrafe dei cani, come l'Emilia-Romagna e, se non erro, la Toscana, ma non dei bambini ricoverati in istituto: per tale ragione, ripeto, il rischio che vi siano bambini dimenticati per anni negli istituti – segnalati poi, eventualmente, quando sono cresciuti – è reale e presente. Abbiamo constatato ciò nei casi di preadolescenti o adolescenti per i quali

viene proposto l'affidamento familiare, dopo anni ed anni di ricovero in istituto.

Inoltre, come è stato ricordato, per quanto attiene ai compiti del giudice tutelare relativi alla vigilanza sull'invio degli elenchi semestrali, alle ispezioni, eccetera, esistono carenze enormi; a parte le grandi città, nessuno svolge tali funzioni. Quindi, da un lato non se ne interessano le regioni, dall'altro lato non se ne interessano i giudici tutelari: se non se ne occupano neppure gli istituti, chi controlla come stanno i bambini? In proposito, occorre sottolineare che la vita all'interno degli istituti è ancora estremamente difficile: al riguardo, in particolare gli operatori del sud d'Italia potranno portare un'utile testimonianza.

Per quanto riguarda i bambini non adottabili, alcuni, ripeto, sono in situazione di abbandono e non vengono segnalati, ma va soprattutto richiamata l'urgenza di un atto di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle regioni per richiamare quanto previsto dalla legge n. 184 del 1983, che sembra dimenticato dalle regioni. Non sono stati infatti assunti da queste i necessari provvedimenti di incentivo e di sollecitazione per interventi alternativi al ricovero in istituto, come l'affidamento. Le destinazioni agli istituti, all'affidamento familiare, alle comunità-alloggio vengono considerate sullo stesso piano, come se fossero interventi corrispondenti, mentre per i bambini la priorità di una vita e di una situazione familiare deve essere rispettata, dato che essa è stata prevista anche dalla legge.

NICOLETTA ORLANDI. Desidero innanzitutto ringraziare i rappresentanti delle associazioni presenti – credo di poterlo fare a nome di tutti i colleghi – poiché ritengo molto importante ed utile per i nostri lavori conoscere direttamente le esperienze calate nella realtà delle vere difficoltà e nel contesto sociale in cui l'adozione e l'affidamento familiare si collocano: si tratta di aspetti che a volte siamo portati a trascurare.

Desidero rivolgere ai rappresentanti delle associazioni una domanda che si

collega alle precedenti osservazioni dell'onorevole Casini. I dati di una ricerca effettuata per la regione Lazio indicano che molti bambini ricoverati in istituto si trovano in situazione di non adottabilità, poiché per essi non sussiste l'abbandono economico o morale. Negli ultimi tempi, per esempio, numerosi sono i bambini extracomunitari che hanno una famiglia in Italia, insieme alla quale però non possono vivere a causa di determinate difficoltà: mi riferisco in particolare al caso delle collaboratrici domestiche che vivono con i loro datori di lavoro, presso i quali non possono tenere i bambini.

Un problema molto delicato ci è stato altresì posto più volte dalle detenute per quanto riguarda i figli che abbiano superato i tre anni qualora non vi siano familiari che possano occuparsi di loro.

Si tratta di una serie di casi per i quali la ricerca che richiamavo – di cui non ricordo esattamente i termini precisi – evidenzia l'assenza dell'abbandono e la volontà dei genitori di proseguire un rapporto positivo con il bambino, nonché una particolare diffidenza rispetto all'affidamento familiare, sentito – come si è già accennato – come una deprivazione ed un rischio di perdita del bambino.

Mi risulta che alcune regioni – in particolare la Toscana – hanno effettuato esperienze, soprattutto per i bambini più grandi, per superare l'affidamento e prospettare alle famiglie altre possibili soluzioni, di minore rottura, o che per la loro struttura, per esempio per il fatto che si tratta di una sorta di comunità-alloggio ristretta, riducendo il rischio di una contrapposizione tra famiglia d'origine e famiglia affidataria, possano essere accettate dalla prima.

In proposito vorrei ascoltare l'opinione dei rappresentanti delle associazioni presenti, che potrebbero riferirci anche in ordine ad altre esperienze esistenti in Italia, nonché alle attuali prospettive. Vorrei sapere inoltre se le nuove esperienze cui accennavo devono ancora maturare nella realtà sociale, oppure se anche a questo riguardo viene ritenuto opportuno un determinato indirizzo legislativo, ferma re-

stando l'utilità delle iniziative, cui precedentemente si accennava, relative alla necessità di supportare e strutturare sia l'affido familiare, sia le comunità-alloggio, visto che le regioni si sono attivate molto poco sino ad ora. Ciò è avvenuto per reali difficoltà, per carenze culturali e spesso anche per mancanza delle strumentazioni necessarie, che si manifestano in maniera particolarmente pesante nelle realtà meridionali.

Un altro aspetto cui desidero accennare, collegato alle questioni precedentemente poste, concerne le osservazioni dei nostri ospiti sulle modifiche legislative proposte dalla dottoressa Cavallo, che abbiamo avuto occasione di ascoltare in questa sede. Ritengo che vi fosse un largo consenso su tali modifiche, in particolare in relazione all'adozione internazionale ed alla necessità di operare attraverso associazioni riconosciute e di una maggiore severità nella disciplina dell'atteggiamento delle autorità consolari italiane.

Vi chiedo, al di là di questi aspetti, se a vostro avviso non sia opportuno intervenire, più che altro sul versante amministrativo e strumentale, affinché la legge n. 184 possa essere applicata non solo in alcune realtà, ma in tutto il paese, tanto più che le regioni più esposte al disagio giovanile sono proprio quelle nelle quali nulla è stato fatto per la promozione di una cultura di accoglienza dei bambini.

ALFRIDA TONIZZO, *Assistente sociale presso l'Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie*. Per quanto riguarda il problema della presenza negli istituti di bambini figli di lavoratori extracomunitari, in Italia questo sembra un fenomeno in continuo aumento, soprattutto nel Lazio, però non esistono dati precisi, proprio per la mancanza di un'anagrafe dei minori ricoverati. Le stesse rivelazioni statistiche dell'ISTAT sono scadenti e non consentono elaborazioni, limitandosi a dividere i minori « normali » da quelli portatori di *handicap* fisici, psichici o sensoriali, senza andare più a fondo.

Rispetto alla possibilità di trovare soluzioni alternative al ricovero anche per questi bambini, vorrei segnalare che sono in atto esperienze – sia pur limitate, per i motivi già ricordati – di affidamento di minori i cui genitori lavorano come collaboratori familiari e non possono seguirli.

Certo è che fino a quando di affidamento familiare si continuerà a parlare moltissimo ma senza promuovere campagne di sensibilizzazione, le famiglie, non adeguatamente preparate, resteranno diffidenti nei confronti di questo intervento non conoscendolo in modo approfondito.

Nelle realtà in cui l'affidamento si è consolidato negli anni – perché non si è attesa la legge del 1983 per istituirlo o perché già vi era un servizio a livello comunale e provinciale – aumenta la sua accettazione da parte delle famiglie d'origine che comprendono come si tratti di una proposta diversa. A ciò si arriva nel momento in cui si decide di imboccare la strada della realizzazione di interventi alternativi e non di proseguire su quella del tradizionale ricovero.

Giustamente, l'onorevole Orlandi evidenziava che l'affidamento non è l'unico intervento alternativo. Al di là degli aiuti alle famiglie, vi sono esperienze di custodia diurna di bambini e forme di sostegno educativo territoriale. Esistono anche piccole comunità che, soprattutto per ragazzi adolescenti prossimi al compimento della maggiore età, si rivelano soluzioni più facili ed adeguate rispetto all'inserimento in una famiglia affidataria o ad altri interventi.

Dobbiamo constatare che non sempre nelle politiche sociali delle regioni e degli enti locali è stato compiuto questo salto qualitativo. Quindi è chiaro che, se l'unica risposta perpetuata nel tempo è stata il ricovero in istituto, si giustifica la diffidenza delle famiglie nei confronti di interventi alternativi non adeguatamente conosciuti.

Direi anche che le scriteriate campagne di stampa con le quali si sono demo-

nizzati interventi come l'affidamento e l'adozione, considerandoli punitivi nei confronti delle famiglie d'origine, non aiutano la crescita di una cultura dell'accoglienza e della solidarietà.

Da tale punto di vista, in questo periodo lavoriamo molto in salita, anche rispetto al tema dell'affidamento. Infatti, trattandosi di un intervento diverso dall'adozione, le famiglie affidatarie temono che verrà loro tolto il bambino. In mancanza di un lavoro di preparazione e di sostegno alle famiglie questo rischio è reale e fa preferire altri tipi di intervento.

Per questi motivi, non riteniamo necessaria una revisione della legge n. 184, le cui norme restano valide. E però necessario un atto di coordinamento e di indirizzo da parte del Governo che richiami certe priorità di intervento e le concretizzi sul territorio. Di questo sentiamo la mancanza in diverse realtà e in questo senso crediamo si debba lavorare, come peraltro stiamo facendo operando continue sollecitazioni nei confronti delle regioni, dei comuni e delle unità sanitarie locali.

In realtà come Milano e Torino, nelle quali gli affidamenti si sono consolidati da diversi anni, sono ormai le stesse famiglie d'origine a chiedere il ricorso a quel tipo di intervento ormai pienamente accettato. Tuttavia, se non se ne parla mai, è difficile proporre il discorso dell'affidamento che, essendo poco conosciuto, viene accantonato per privilegiare una soluzione apparentemente più sicura come il ricovero in istituto, non rendendosi conto degli effetti che esso ha sul bambino.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo alla nostra indagine.

La seduta termina alle 14,30.