

15

SEDUTA DI DOMENICA 22 DICEMBRE 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'adozione, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Come i colleghi ricorderanno, nella seduta dell'altro ieri avevamo concordato di elaborare, sulla base delle proposte di modifica presentate da me e dalle colleghe Pedrazzi Cipolla e Costa, un testo definitivo da sottoporre alla Commissione.

Si è pertanto pervenuti alla stesura di tale testo – sopprimendo il punto 7 e modificando il punto 8 dell'originaria bozza di documento conclusivo elaborato dalla collega Giudetti Serra – che recepisce le proposte unitariamente avanzate dai gruppi che individuano punti specifici della legge sull'adozione da sottoporre all'attenzione del legislatore ai fini di una loro modifica, senza però fare riferimenti concreti ai diversi progetti di legge.

Faccio presente alla Commissione che la collega Costa ha chiesto che venga allegato, a quello conclusivo dell'indagine, un documento riguardante osservazioni dell'Associazione italiana dei giudici per i minorenni alla commissione ministeriale per la modifica ed integrazione della legge 4 maggio 1983, n. 184, sull'adozione e l'affidamento familiare (così come è stato fatto per le note trasmesse

dall'Associazione nazionale Serena per la difesa del minore).

Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito di procedere in tal senso.

(Così rimane stabilito).

NICOLETTA ORLANDI. Desidero ringraziare innanzi tutto la collega Giudetti Serra – che, come tutti sanno, si è dimessa dall'incarico di parlamentare – per il lavoro svolto e per l'impulso decisivo dato alla redazione del documento conclusivo. Ringrazio anche tutti i colleghi che hanno condiviso lo sforzo della Commissione, soprattutto nel corso di queste ultime sedute di difficile conciliazione con i lavori dell'Assemblea. Non giungere alla approvazione del documento finale avrebbe significato, infatti, compromettere l'intera indagine.

Infine, penso che sarebbe opportuno dare mandato al presidente, sulla falsariga di quanto previsto per i progetti di legge, di procedere al coordinamento formale del testo del documento finale che ci accingiamo a votare.

PRESIDENTE. Sicuramente occorrerà apportare alcune correzioni meramente formali al testo, ferma restando ovviamente la sostanza che non è certo frutto di un compromesso, dato che il documento recepisce un patrimonio di idee comune a tutti i gruppi parlamentari, in ordine ad un fenomeno che oggi sta particolarmente a cuore all'intera società, oltre che al Parlamento ed al Governo.

Francamente, non so quanto ancora durerà la legislatura, ma se dovesse giungere alla sua naturale conclusione, mi

auguro che il documento conclusivo della nostra indagine imponga al Parlamento, ed in particolare alla nostra Commissione, di assumere iniziative legislative concrete tali da portare ad una rapida modifica della legge sull'adozione.

L'impianto generale di quest'ultima è da tutti condiviso. Si tratta perciò di chiarire la portata e la lettera di alcune disposizioni che spesso hanno indotto difficili e diverse interpretazioni di carattere giurisprudenziale, che qualche volta hanno anche tradito lo spirito informatore della legge.

Colgo l'occasione per ringraziare tutti i colleghi per lo sforzo compiuto, nonché, a nome dell'intera Commissione, la collega Guidetti Serra dandole atto del notevole impegno profuso soprattutto

nella stesura della bozza di documento finale.

Chiedo, in caso di approvazione, di essere autorizzato al coordinamento formale del testo.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Pongo in votazione il documento conclusivo con il seguente titolo: « Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'adozione », con le rielaborazioni conseguenti alle proposte modificative presentate nel corso dell'esame e con gli allegati documenti richiamati.

(È approvato).

La seduta termina alle 9,50.

DOCUMENTO CONCLUSIVO

PAGINA BIANCA

PREMESSA.

Per quali ragioni 55.000 fanciulli restano ricoverati in istituti, malgrado la legge n. 184 del 1983 preveda e regoli con l'adozione e l'affidamento la possibilità d'inserirli in un nucleo familiare? Come ha funzionato l'adozione internazionale? Questi i due argomenti sui quali il 15 maggio 1990, la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità una proposta d'indagine conoscitiva capace di offrire un quadro generale della situazione, in base ad esperienze vissute. L'onorevole Nicotra accettò l'iniziativa a condizione che l'indagine fosse estesa all'intera tematica dell'adozione. La richiesta non veniva respinta ma, per l'ampiezza e la complessità del tema, si è scelto il metodo molto empirico di lasciare la più ampia libertà di domande e ai commissari e agli interpellati.

L'indagine si è sviluppata con l'audizione di 27 persone che per funzioni pubbliche, attività professionali, appartenenza o rappresentanza di associazioni si occupano dell'argomento ed hanno diretta conoscenza, anche pratica, dei problemi. La scelta dei partecipanti è stata, lo si ammette, un po' casuale. Molte altre significative testimonianze avrebbero potuto essere ascoltate. Purtroppo ciò non è stato possibile per la scarsità del tempo a disposizione. Così alcuni argomenti non sono stati approfonditi come avrebbero meritato.

Si ringraziano le persone che hanno partecipato, in particolare quelle che, a loro spese, sono giunte da località lontane da Roma a riprova, se ce ne fosse bisogno, dell'interesse e dell'impegno che i temi che riguardano l'infanzia suscitano

nei più diversi strati della nostra società. Ringraziamenti e scuse anche a coloro che, pur contattati, non sono poi stati sentiti o comunque per loro impedimento non sono potuti intervenire. A tutti è stato rivolto l'invito a lasciare od inviare relazioni scritte od altre eventuali documentazioni delle loro esperienze.

È stato così possibile raccogliere una notevole quantità di materiale utile per presentare questa prima parziale relazione che, certo, è lontana dall'esaurire la complessa tematica, ma sufficiente, si crede, a mettere in evidenza alcuni aspetti essenziali.

I. L'ADOZIONE OGGI.

La scelta come figlio di un essere che non si è procreato è un costume tanto antico che si perde nella notte dei tempi e si riflette in molti miti e leggende. Come istituto socio-giuridico fu di volta in volta destinato a garantire la continuità del culto ancestrale, della *gens*, del nome, dal patrimonio.

Nell'Italia appena unificata, l'adozione divenne oggetto di un'aspra battaglia parlamentare che la vide dapprima vivamente osteggiata ma infine approvata. Tra gli avversari il guardasigilli Pisanelli, che così la definiva: « ... istituto anacronistico e non avente ragione d'essere ... che poteva ... dato il nascimento malsicuro dell'adottando, porre in pericolo l'unitarietà della famiglia legittima con l'immissione in essa di chi altrimenti non avrebbe potuto farne parte ... ». Replicava il relatore al Senato Vigliani che l'adozione « ... adattatasi ai tempi nuovi, era divenuta niente altro che un atto di beneficenza ... un'invenzione pietosa della

legge a colmare un vuoto che una sorte avara ed avversa lascia non di rado nella vita di un uomo ... ».

Queste affermazioni sono tra le prime che, a livello parlamentare, collochino l'adozione fra i mezzi di tutela del fanciullo abbandonato. Così, pure nei limiti estremamente restrittivi stabiliti poi nel codice civile del tempo, l'istituto cominciò gradatamente a diffondersi. Per dare un'idea del suo sviluppo si riportano i dati della *Ricerca sul diritto di famiglia* compiuta dalla Camera dei Deputati nel novembre 1966:

Anni	Adoz. medie annuali	Per 100.000 abitanti
1891-1900	87	0,3
1901-1920	124	0,4
1921-1930	205	0,6
1931-1940	434	1,0

Il progressivo aumento delle adozioni rese necessario un adeguamento legislativo che venne elaborato durante la discussione del progetto del nuovo codice civile. La relazione della Commissione reale presieduta da Vittorio Scialoja affermò testualmente: « ... il fatto che il numero delle adozioni omologate dalla corte di appello va dalle 350 alle 400 l'anno, mentre il Centro maternità e infanzia annualmente colloca presso famiglie e istituzioni circa 50.000 fanciulli minori di 7 anni e circa 30.000 di età superiore, è apparso di estrema importanza per assicurare piena protezione giuridica e familiare a quanti ne sono privi perché orfani o perché abbandonati dai genitori ... ». Aggiungeva: « ... esiste una massa costante di fanciulli abbandonati materialmente e moralmente dai loro genitori, non inferiore ai 200.000 ... (mentre) la deficienza di azione delle istituzioni ufficiali del codice civile vigente è impressionante ... ». Ne seguì, tra l'altro, una proposta di « piccola adozione » che fu respinta. Il codice civile del 1942 prevede però un istituto che in qualche modo la sostituiva: l'affiliazione. Non a caso ve-

niva regolata nel titolo « Dei minori affidati alla pubblica e alla privata assistenza ». Con l'affiliazione un privato s'impegnava a mantenere ed educare un minore, che gli veniva affidato; dopo tre anni, poteva essere affiliato. Tale vincolo giuridico rimaneva valido fino a 18 anni, mentre ovviamente quello affettivo poteva protrarsi per tutta la vita. Si andava così ulteriormente affermando il principio secondo cui la collocazione in un nucleo familiare di un fanciullo rimasto solo era il miglior sistema per assicurarne la protezione. Tuttavia il nuovo istituto giuridico rispondeva solo in parte alle finalità per cui era sorto. Infatti, più che per tutelare gli abbandonati, l'affiliazione venne utilizzata per introdurre i figli adulterini, allora non riconoscibili, nella casa del genitore naturale e per dare loro il suo cognome. D'altro lato, l'affiliazione divenne una sorta di anticamera dell'adozione. Questa infatti imponeva, fra l'altro, requisiti assurdamente restrittivi; in particolare, gli adottanti dovevano avere raggiunto i 50 anni, eccezionalmente riducibili a 40 e gli adottandi i 18 anni, riducibili a 16. Chi quindi desiderava dare una famiglia ad un bambino che ne fosse privo ricorreva, in un primo tempo, all'affidamento, poi all'affiliazione. Quando le parti maturavano l'età voluta si passava all'adozione. Ma era una situazione a rischio. Poiché l'affiliazione e, tantomeno, l'affidamento, non creavano un rapporto vincolante. Più volte accadde così che bambini allevati e cresciuti in un nucleo familiare ne furono tolti, anche dopo anni, perché reclamati a seguito di tardivi riconoscimenti o ripensamenti dei genitori naturali.

Ed ecco i dati delle adozioni relativi a quel periodo (dalla ricerca parlamentare già citata).

Anni	Adozioni medie annuali	Per 100.000 abitanti
1941-50	1965	4,3
1951-60	2675	5,5
1961	2648	5,3
1962	2504	4,9

Nel secondo dopoguerra il problema di dare una famiglia a chi l'aveva perduta si pose con nuova urgenza. Erano gli orfani dei militari e dei civili, i figli dei deportati o deportati loro stessi, i fanciulli raminghi nelle città e nei villaggi distrutti, che avevano bisogno non solo di essere assistiti e protetti materialmente, come avveniva negli istituti di ricovero, ma di ritrovare una completa vita affettiva. L'adozione o altre istituzioni analoghe sembrarono idonee a soddisfare i bisogni in parola.

Ma tale esigenza continuò a farsi sentire; come dimostra l'aumento della domanda di adozione, particolarmente dagli anni sessanta in poi, si ebbe in quel periodo un tale fervore di riforme da indurre un giurista francese a definire l'adozione *une institution en euphorie*.

Molti furono i fattori che alimentarono questo sviluppo: una visione più aperta della famiglia, il graduale superamento dei pregiudizi relativi all'ereditarietà, un più diffuso senso di solidarietà sociale.

L'impulso alla riforma, che si manifestò nella maggior parte dell'Europa occidentale, proveniva anche dalla battaglia che in quegli anni cominciò contro « l'istituzionalizzazione », a contrastare le gravi conseguenze che le carenze affettive e molto spesso anche quelle materiali, causavano allo sviluppo fisico e psichico dei piccoli ricoverati.

Ma la volontà di riforma guardava anche ad un altro aspetto. L'adozione, fino ad allora, era concepita come un contratto meramente privato, legato alla disponibilità delle parti.

La corte d'appello si limitava « a fare luogo » od a negare l'adozione, accertata la sussistenza delle condizioni prescritte: la « buona fama » dell'adottante, la « convenienza » dell'adottato. Il tutto senza particolari indagini da parte di servizi specializzati, senza la consultazione di esperti, ecc. Veniva così lasciato spazio ai più diversi tipi di « contrattazioni » degli adulti, non sempre disinteressate, talvolta illecite. A contrastare questi sistemi emerse così il nuovo tipo di « adozione legittimante ». Questa riconosceva all'a-

dottato una posizione giuridica analoga a quella del figlio legittimo ma, soprattutto, veniva dichiarata dall'autorità giudiziaria, terzo imparziale nell'interesse prevalente del minore. Il tutto attraverso uno sviluppo processuale che garantisse, per quanto possibile, i diritti di tutte le parti.

In Italia solo nel 1967 si istituì l'« adozione speciale » (legge 5 giugno 1967, n. 431). Non fu conquista facile. C'era chi sosteneva che, con questo tipo di famiglia adottiva, venivano lesi i diritti di quella naturale; chi lamentava le troppe interferenze dello Stato, ed altro. Dopo un'intensa stagione d'iniziativa e discussioni, la legge venne approvata dal Parlamento. La procedura prevedeva diverse fasi, la cui competenza era rimessa alla magistratura minorile. Sedici anni dopo (qualche ritocco era stato apportato nel 1973), un'altra legge, la 4 maggio 1983, n. 184, modificò notevolmente le precedenti norme: snellì la procedura, aumentò l'età dell'adottabile a 18 anni ed altro. Ma le grandi innovazioni furono l'istituzione dell'« affidamento » e dell'« adozione internazionale ».

Si è ritenuto utile riassumere brevemente i precedenti dell'attuale situazione per offrire un riferimento generale ai vari argomenti trattati nell'indagine conoscitiva.

II. LA LEGGE 4 MAGGIO 1983, N. 184 – STATO DI ABBANDONO – STATO DI ADOTTABILITÀ.

Tutti gli interpellati hanno espresso un giudizio favorevole sulla legge. « Riteniamo che sia validissima » ha detto, per esempio, la dottoressa Cavallo, magistrato al tribunale minorile di Napoli. I dati sono peraltro eloquenti: dal 1967, data di entrata in vigore dell'istituto della « adozione speciale », ad oggi, circa 70.000 bambini hanno trovato una famiglia; un risultato, come si vede, non indifferente. Gli stessi interpellati hanno ritenuto la necessità di alcuni « ritocchi » che sarebbero resi necessari sia dalle esperienze compiute, sia dal continuo mutare della

nostra società. E l'adozione, come pochi altri istituti giuridici, è impregnata di contenuti sociali.

Il carattere di fondo della legge n. 184 del 1983 è definito nei primi articoli. Articolo 1: « Il minore ha diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia ». Regola generale cui seguono due eccezioni. « Il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, può essere affidato ad altra famiglia » (articolo 2). È l'ipotesi dell'« affidamento familiare che presuppone un impedimento temporaneo dei genitori biologici o di altri stretti congiunti, che non tronca però la continuità di rapporti con gli stessi ». La seconda eccezione deriva dallo stato di abbandono definitivo per mancata assistenza morale e materiale, che deve però essere accertato e dichiarato nel rispetto di una precisa regolamentazione.

Questi principi sono in consonanza con la Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 20/11/1989, in vigore dal 2/9/90. L'articolo 20, in particolare, dispone che il bambino, privato permanentemente o temporaneamente del suo ambiente familiare, ha diritto ad una speciale protezione dello Stato con cure ed assistenza alternative. Tra queste, l'affidamento, la Kafala islamica (che è una specie di affidamento) e, appunto, l'adozione.

Lo stato di abbandono è dunque l'inevitabile presupposto di un'adozione corretta.

Ma quando un fanciullo può e deve essere considerato in stato di abbandono? Un conto è l'astratta definizione di uno *status*, un conto è riuscire a individuarlo e valutarlo nella concreta e variegata realtà.

Non a caso, su questo aspetto, frequentemente si appunta l'attenzione pubblica, in una sorta di competizione a sostegno o contro la « sorte » di determinati bambini, « abbandonati » o meno.

Ondate emotive, spesso irrazionali, cui conseguono anche iniziative estemporanee,

non certo utili a chi abbisogna di una protezione serena ed equilibrata.

Ha sottolineato questo aspetto, nella sua relazione a Milano (convegno nazionale ANFAA, Milano 19-20 ottobre 1990, « Il futuro dell'adozione nazionale e internazionale tra diritto e abuso »), Elena Allegri, assistente sociale, anche a nome di un gruppo di altri operatori: « L'opinione pubblica, sensibile all'immagine del problema *abbandono* diffusa dai *media*, esprime critiche nei confronti dei servizi ed in particolare dell'assistente sociale, per un verso etichettata come il soggetto che con troppa facilità separa i figli dai genitori; per un'altro verso come incapace di sostenere adeguatamente la famiglia naturale in difficoltà »; come se i servizi ci fossero dappertutto e forniti di mezzi adeguati! E con i servizi sono chiamati in causa anche i giudici della magistratura minorile.

In realtà esiste in questo campo una profonda e non sempre risolvibile contraddizione. Da un lato, l'allontanamento di un minore dalla propria famiglia per essere dato ad un'altra viene vissuto come un sopruso, salvo ritenere, dall'altro, inaccettabile che detto minore sia lasciato vivere, come talora accade, in condizioni di particolare sofferenza.

Quando dunque un fanciullo può e deve essere considerato in stato di abbandono? Ci sono casi che appaiono di facile soluzione, altri che invece suscitano serie perplessità.

L'orfano di padre e madre, senza congiunti idonei è certamente solo. Così il fanciullo *trovato* (la famosa ruota, presente in alcuni conventi, nella quale il neonato veniva lasciato anonimamente, è ancora nella memoria dei nostri nonni!); quello abbandonato da genitori ignoti o collocato presso terzi o in un istituto di assistenza temporanea e mai più cercato è senza dubbio in stato di abbandono. Ma si tratta ormai di casi rari, anche se alcune creature trovate nei cassonetti dei rifiuti, proprio agli inizi del 1991, suonano come un triste ritorno al passato.

Possono consolare, per certi versi, le cifre fornite dal dottor Fadiga, già direttore dell'Ufficio per la giustizia minorile del Ministero di grazia e giustizia in base alle quali: « ... il numero di bambini in stato di abbandono è in netta diminuzione, particolarmente gli *esposti*; se ne ha conferma, del resto, dalle dichiarazioni dello stato di adottabilità che presuppone, appunto l'abbandono.

*Decreti di adottabilità.
Raffronto dei due trienni:*

	1984-1986	1987-1989	Diff. +/-	%
Con genitori ignoti	1.536	1.292	- 244	- 15,88
Con genitori noti	3.521	2.506	- 1.015	- 28,83
TOTALE ...	5.057	3.798	- 1.259	- 24,39

Tale diminuzione deriva presumibilmente da un certo miglioramento dei servizi, dalla crescente diffusione della pianificazione delle nascite, forse dell'aborto (che peraltro è in calo).

Ma se per quanto riguarda gli *esposti* non esistono gravi problemi interpretativi, e non è difficile dichiarare uno stato di adottabilità, non poche perplessità nascono per quei più numerosi casi in cui i genitori sono noti ma appaiono più o meno incapaci a svolgere la loro funzione. Come significatamente ha detto A.C. Moro, per molti anni giudice minorile: « La condizione di orfano non è solo quella di chi ha visto morire i propri genitori, ma anche di chi ha rari e sporadici contatti con spettri e ombre di genitori, del tutto incapaci di costruire un'alleanza e di intessere un dialogo, anche se imperfetto, con chi solo nel dialogo anche se imperfetto può crescere » (Convegno ANFAA, cit.). E qui è necessario introdurre un discorso delicato, oggetto anch'esso di non pochi contrasti.

Le condizioni di indigenza stanno, senza dubbio, alla base della maggio-

ranza dei casi di abbandono, sia perché impediscono di prestare le cure materiali indispensabili, sia perché spesso logorano anche le disponibilità affettive ed educative. Ma l'indigenza non è l'unico segnale. Vi è chi, pur non indigente, del bambino trascura sistematicamente l'educazione, la salute, l'istruzione nei livelli minimi; chi usa brutalità, talvolta fino al vero e proprio maltrattamento; chi non è in grado di accudire il figlio per insufficienza mentale grave, per una malattia senza appello, per una detenzione di lunga durata, per un totale *rifiuto* di paternità o maternità ... E ancora, ad una tossicodipendenza o un alcoolismo incontrastabili, con relativi frequenti stati patologici come si risponde? Per non parlare del genitore impegnato nella delinquenza organizzata (lo si prenda come un caso limite) che diviene modello al figlio ...

Tornando alle situazioni povere, occorre essere molto attenti ad evitare laceranti ingiustizie nei confronti di fanciulli e di famiglie emarginate. Ricorrendo, prima di dichiarare l'abbandono, a tutte le forme di aiuto economico-sociali-culturali possibili.

Ma esistono questi strumenti d'intervento? Non a caso la legge prevede, per esempio, l'affidamento temporaneo.

L'interrogativo apre il capitolo molto dolente della insufficienza e inefficienza dei servizi e perfino della loro totale mancanza. Quei servizi che dovrebbero essere lo strumento privilegiato d'intervento per individuare, soccorrere i più diversi bisogni: casa, scuola, difficoltà economiche, cure mediche, ecc.

Molti interpellati si sono soffermati su questo argomento.

Così, ad esempio, la dottoressa Marcan, giudice tutelare a Roma: « ... di aiuti, quali che siano, alle famiglie ne ho visti dare pochissimi ... Non parliamo del problema della casa per il quale qualche volta il bambino viene istituzionalizzato ma se i genitori non hanno una casa adeguata, se fanno vivere i bambini in *roulotte* senza riscaldamento, quanto

meno una sistemazione diversa va trovata ... ». E la dottoressa Cavallo: « ... conoscendo l'inefficienza e l'inadeguatezza dei servizi sociali e sanitari e di assistenza alle famiglie ... siamo posti di fronte alla necessità di assumere decisioni molto pesanti e coinvolgenti; ... o procediamo alla dichiarazione di adottabilità, adducendo che i genitori vengono colpevolizzati dalla inefficienza dei servizi ... oppure decidiamo nel senso dell'adozione per evitare che nel giro di cinque, sette anni divenga un ragazzino che vive nella devianza e molto probabilmente nella criminalità, nella prostituzione ... ».

Considerazioni che ci dicono quali problemi di coscienza debbano affrontare i giudici cui spetta decidere se recidere o meno il legame tra genitori e figli.

Sull'argomento Giorgio Pallavicini, presidente dell'« Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie », ha messo in rilievo un altro aspetto: « ... Rispetto all'adozione di minori italiani si intende evidenziare che purtroppo esistono ancora nel nostro paese 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 è protratto per anni e per i quali le difficoltà dell'adozione sono maggiori. Sotto questo aspetto non si può non guardare con preoccupazione allo scarso numero di segnalazioni che viene dai giudici tutelari in base all'articolo 9 della legge n. 184 del 1983.

Per chiunque abbia occhi per vedere e conoscere lo stato dei minorenni nel nostro Paese si tratta chiaramente di cifre troppo esigue ».

Gli indugi dunque, come le negligenze, possono causare altrettante conseguenze negative e sono quindi da imputarsi a chi li determina.

Certo non si tratta solo di guai di casa nostra. Le stesse difficoltà, dove più dove meno, sono diffuse in tutto il mondo; nei paesi più poveri e più sguarniti di strutture sociali appaiono ancora più laceranti. E a queste situazioni non possiamo rimanere estranei per il grande

diffondersi dell'adozione internazionale anche in Italia. La relazione dell'aprile 1990 della « Conferenza di diritto internazionale privato dell'Aja », sostiene che in molte parti del mondo, negli ultimi dieci anni, le carenti condizioni socio-economiche, la rapida urbanizzazione, la crescita demografica ed i disastri naturali, sono all'origine dell'aumento del numero di fanciulli senza famiglia; specie nell'America del centro-sud, in Asia e, più recentemente, in Africa. Inciderebbero sul fenomeno: la carenza e il regresso dei servizi sanitari, la mancanza di pianificazione familiare e di educazione conseguenti al degrado economico.

Detta relazione (che riprende un documento dell'UNICEF: *Exploitation of working children and street children*) conferma che nella maggioranza dei casi la causa profonda dell'abbandono è la povertà. Ma anche qui occorre molta cautela nelle valutazioni, tenendo conto delle condizioni di ambiente e di cultura del paese di origine. Il rapporto distingue infatti tra « fanciulli in strada » e « fanciulli della strada ». I primi sono quelli che, pur vivendo in condizioni di indigenza, conservano rapporti validi con i genitori o con prossimi congiunti, per cui preliminari ed essenziali dovrebbero essere a loro favore aiuti sociali, economici ed educativi là dove sono nati e vivono. L'adozione dovrebbe invece essere impiegata a favore dei più sfortunati « ragazzi della strada », quelli che non hanno nulla, né parenti, né casa, né di che nutrirsi.

A conclusione di questo paragrafo sembra opportuno trascrivere alcune considerazioni riprese, ancora una volta, dalla già ricordata relazione di A.C. Moro « ... si contesta l'istituto di adozione ... affermando che rarissimamente l'abbandono è colpevole e che costituisce un'ingiustizia la rottura di rapporti genitoriali che sono carenti solo per cause culturali e sociali: si propone perciò, ed a gran voce, la soppressione dell'istituto dell'adozione che sarebbe un istituto classista inventato dai "borghesi" per togliere i figli alle classi povere a tutto favore delle classi agiate. Molto più opportunamente si dovrebbe ricorrere o all'affidamento familiare o alla reintroduzione nell'ordina-

mento della vecchia adozione consensuale che fa conservare al minore i suoi legami con la famiglia di origine. La premessa su cui si basa questa critica all'adozione è sostanzialmente mistificante e falsamente progressista: perché non è affatto vero che l'adozione sia effettuata a vantaggio delle classi agiate essendo moltissimi i ragazzi dichiarati adottabili affidati a famiglie povere di mezzi ma ricche di affetto; perché è infondato il sospetto che basta la miseria per legittimare l'espropriazione del ragazzo alla sua famiglia ma è indispensabile – e la giurisprudenza lo ha sempre chiaramente affermato – una carenza di cure che pregiudica seriamente l'esistenza del bambino e il suo processo di crescita (si può affermare, senza tema di smentita, che mai la disoccupazione del genitore è stata posta a base di una dichiarazione di adottabilità...) perché prima di pervenire alla definitiva recisione dei rapporti familiari naturali, i servizi sociali ed i giudici hanno sempre, forse talvolta con troppa ingiustificata insistenza, cercato di sostenere la famiglia di origine e di rimuovere con provvidenze adeguate le cause della difficoltà; perché se particolari situazioni di miseria culturale e sociale rendono impossibile un recupero della famiglia di origine, non sembra molto « progressivo » condannare alla indigenza umana per tutta la vita il soggetto che si affaccia all'esistenza, ratificando e consolidando una situazione di insufficienza ».

III – L'ADOZIONE INTERNAZIONALE.

A) *Caratteri generali.*

L'adozione internazionale, già segnalata come una delle più significative innovazioni dalla legge n. 184 del 1983, è un fenomeno senza precedenti nel passato, che ha assunto dimensioni rilevanti solo dopo la seconda guerra mondiale. Si tratta dell'inserimento nel nucleo familiare di un bambino straniero.

Cominciarono le famiglie degli Stati Uniti ad adottare fanciulli dei paesi che

erano stati teatro della guerra: Germania, Grecia, Italia ed anche Giappone. Dopo la graduale ripresa di questi paesi, la domanda di adozione si spostò, seguendo una sorta di « itinerario del bisogno », verso altre zone colpite dai disastri dei conflitti armati che provocavano, tra l'altro, un aumento di fanciulli abbandonati, come la Corea e il Vietnam. E poi ancora nei primi anni '70 verso paesi di spaventosa povertà: Indonesia, Thailandia, India.

Vale la pena di sottolineare che gli adottanti provenivano, ora, dagli stati europei che avevano superato la crisi della guerra; in particolare l'Olanda, la Francia, la Svizzera, la Gran Bretagna.

Successivamente si aggiunsero il Canada e l'Australia. La disponibilità di bambini del Sud-est asiatico dopo qualche anno venne però se non interrotta, almeno limitata dall'intervento dei Governi di quei paesi, che emanarono disposizioni più rigorose sulla migrazione dei minori. Così, verso il 1980, la ricerca si spostò ancora, questa volta verso il continente latino-americano, nel quale, ancora oggi, si reperisce il maggior numero di adottabili. Molto meno frequente la provenienza dall'Africa per una serie di motivi non del tutto chiariti. L'Etiopia, ad esempio, impegnata in sanguinosi conflitti, solo di recente ha autorizzato un flusso migratorio a fini adottivi. Vale la pena di notare come una curiosità che, stando ad alcune informazioni, in questi ultimi tempi coniugi italiani hanno adottato piccoli neri provenienti dagli strati più poveri degli Stati Uniti.

I dati forniti dagli uffici della Camera circa la provenienza di minori stranieri, confermano che l'Italia ha sostanzialmente seguito questi orientamenti di scelta. Nel 1986-87, infatti, sono stati adottati 82 bambini africani, 102 europei, 807 asiatici, 2.940 latino-americani.

È comunque da sottolineare che detto orientamento « geografico » è in continuo mutamento, essendo legato ad una pluralità di fattori prevalentemente economico-sociali. Recentemente, per esempio, si è aperta una « disponibilità » nell'est europeo: secondo i dati del Ministero dell'in-

terno sono entrati in Italia, tra il 1° gennaio 1989 e il 30 giugno 1990, a fini adottivi, 49 bambini polacchi, 186 rumeni. Secondo il Ministero di grazia e giustizia dal 1986 al 1989 sarebbero entrati: 65 bambini iugoslavi, 68 bambini polacchi, 94 bambini rumeni. Si va inoltre incrementando da qualche anno un particolare tipo di adozione (più frequente pare dell'affidamento) di bambini nati in Italia da genitori stranieri (secondo il centro elaborazione dati del Ministero dell'interno al 31 marzo 1990 erano segnalati 1.974 bambini stranieri in attesa di adozione e 32 in attesa di affidamento) o che li hanno seguiti nelle loro migrazioni in cerca di lavoro. Si tratterebbe per lo più di figli di donne sole che, occupate quasi tutte a tempo pieno come collaboratrici domestiche, senza casa propria sarebbero costrette a lasciare alla maternità i loro piccoli.

B) *Nel nostro paese.*

L'adozione internazionale nel nostro paese è da qualche anno in grande sviluppo, mentre quella nazionale sembra decrescere. Si rammentano le cifre portate dalla relazione del Ministero di grazia e giustizia, pervenuta alla Commissione a cura del dottor Luigi Fadiga.

Domande di adozione nazionale e internazionale:

Anno	Nazionale	Internazionale	Totale
1984	6.531	2.601	9.132
1985	6.569	3.009	9.578
1986	7.608	5.800	13.408
1987	6.730	7.770	14.500
1988	6.697	8.316	15.013
1989	6.051	9.769	15.820
Totale . . .	40.186	37.265	77.451

Senza dubbio il grande incremento delle adozioni internazionali nasce da un bisogno che non può essere soddisfatto localmente per il progressivo calo dei fanciulli in stato di abbandono.

Basti ricordare che in Italia esiste un rapporto medio di 5 aspiranti per un solo bambino. Ma perché è tanto aumentato il desiderio di adozione, specie nell'ultimo decennio, tanto da spingere alla ricerca anche all'estero?

Sembra infatti di notare una sconcertante contraddizione: l'aumento della domanda si manifesta proprio là dove si è vista calare, quanto meno non aumentare, la natalità.

Qualcuno ha ipotizzato che tale crescente desiderio di adozione sia stato alimentato dalle immagini televisive e giornalistiche, raffiguranti i disastri delle guerre, delle calamità naturali e delle carestie che hanno, per prime vittime, i bambini. La risposta è, crediamo, più complessa. Certo i mezzi di informazione hanno contribuito a fare meglio conoscere determinate situazioni di difficoltà ed hanno quindi stimolato un senso di solidarietà sociale più diffuso che nel passato. C'è da credere, inoltre, che siano stati superati i pregiudizi di natura razziale che potevano creare nel passato delle remore (anche se a questo proposito si può notare un indirizzo da tempo prevalente verso quei paesi, come quelli dell'America latina, dove gli abitanti sono più « simili » a noi).

Ma concorrono forse anche sentimenti di altra natura: quello, ad esempio, di soddisfare un proprio indefinito bisogno di paternità e maternità, che prevale su quello di protezione e d'amore che ha il bambino. Solo così si spiegano le ansie, l'insofferenza ai tempi ed alle forme delle procedure da cui discendono, nei casi peggiori, iniziative arbitrarie e abusi.

Su questi temi, peraltro, è in corso una vivace e sofferta discussione. A favore di questa osmosi bambino-figlio, adulto-genitore, alcuni, anche esperti di diritto e

di scienze sociali, sostengono che istituti giuridici così impregnati di « sociale » come l'adozione dovrebbero in tutto o in parte essere regolati in modo elastico e svincolato da rigidi formalismi, in modo da consentire ai rapporti umani la possibilità di adeguarsi alle esigenze via via molto diverse che possono presentarsi.

Per esempio, dove e come si trova un bambino? In Italia, si sa, è difficile e allora si guarda più lontano, ai paesi poveri, ai paesi del sottosviluppo. Ma come raggiungerli? Certo meglio seguire le vie legittime. Ma occorre, in questo caso, passare per il « giudizio di idoneità » e non sempre si è in grado di soddisfare le condizioni che vengono richieste.

In secondo luogo gli organismi di intermediazione riconosciuti sono scarsi, soddisfano poco più del 13 per cento delle domande e soggiacciono anch'essi ai propri statuti e alle cautele che si sono dati. Di qui la ricerca attraverso l'intermediazione libera, fatta dai più diversi enti, gruppi non riconosciuti o da semplici persone. Un universo sul quale qualsiasi tipo di controllo è pressoché impossibile.

Vero è che il blocco avviene all'ingresso in Italia. Esistono infatti precisi divieti e condizioni; ma non sembra che siano sempre sufficienti.

Spesso cioè entra in gioco l'« adozione selvaggia », quella che si realizza o con l'elusione della legge o con vere e proprie azioni illecite che, se non trovano consenso, sono spesso tuttavia tollerate dalla opinione pubblica.

Certo meglio sono le vie legittime, si ritiene; ma se si ha notizia che un minore vive di stenti, in un ghetto di grande miseria, non starà comunque meglio in un qualsiasi luogo del nostro paese dove possano essergli somministrati cibo ed abiti sufficienti, dove possa essere mandato a scuola, eccetera?

Ma a tali modi di pensare si oppongono, si ritiene, insuperabili argomenti; uno principale, che sta alla base di tutti e in un certo senso li riassume: il bambino è una persona con i suoi diritti e

una sua precisa identità di cui non si può non tenere conto. Troppe volte, infatti, queste pratiche « facili » causano gravi offese e danni proprio a chi si voleva aiutare. Come insegna l'esperienza drammatica di quello che viene chiamato « il traffico di bambini ».

C) *Il « traffico » di bambini.*

Il titolo può sembrare esagerato. Si stenta a credere che delle creature umane così indifese come un bambino possano essere oggetto di commercio alla stregua di cose. Purtroppo episodi allarmanti stanno rivelando che, specie negli ultimi anni, tale traffico non solo esiste ma è in crescita. Non si conoscono dati d'insieme, ma anche solo da quelli parziali, ricavabili dai documenti acquisiti nel corso dell'indagine, si può avere un'idea della gravità della situazione. Ricordiamo quelli che ci sembrano i più significativi che, se pure in modo frammentario, offrono un panorama della situazione.

Un documento del 12 luglio 1989, redatto a conclusione di un'inchiesta del Segretariato delle Nazioni Unite, volta ad accertare se vi erano prove dell'aberrante pratica del prelievo di organi di bambini per farne oggetto di speculazione, mentre esclude tale pratica afferma però che si è accertato « ... un gigantesco traffico di bambini attraverso l'adozione ».

J.H.A. Van Loon, alla conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato dell'aprile 1990, nella sua accuratissima e approfondita relazione ha ritenuto di classificare in tre categorie i modi di appropriazione illegittima di un bambino, purtroppo tutti e tre diffusi: la compravendita, l'inganno o la violenza con cui si ottiene il consenso del genitore biologico, la violenza-ratto.

L'avvocato R.P. Bach, quale direttore dell'Ufficio centrale minorenni della RFT ha appurato, che nel suo paese, tra il 1984 e il 1987, circa il 25 per cento delle adozioni di bambini stranieri lasciava indovinare uno sfondo commerciale illegale

o addirittura criminale (così alla Conferenza mondiale « Adozione internazionale tra norma e cultura », Milano, marzo 1990).

In Cile, ambienti informati ritengono che, tra il 1983 e il 1986, alcune migliaia di bambini siano stati fatti uscire illegalmente col pretesto di adozione. Di essi solo 402 sarebbero stati adottati ufficialmente in Svizzera e meno di 400 in Francia. Gli altri dove sono finiti?

Secondo la denuncia del locale « Centro per la protezione del bambino », tra il 1980 e il 1987 sarebbero stati « rubati » in Malesia circa 6000 minori. Si sarebbe accertata, fra l'altro, l'esistenza di una vera e propria rete di rapitori che portavano i piccoli oltre frontiera consegnandoli ad « agenti di adozione » per un compenso di 250 dollari a testa. Successivamente i capi dell'organizzazione rivendevano i rapiti a 1500-2000 dollari (« Protection des droits de l'enfant e adoptions internationales, « Défense des enfants-internationale », giugno 1989).

Un articolo della *Revue de Terre de Hommes* (n. 2/88) ha segnalato che sul registro dello stato civile di Guatemala City, nel periodo della stagione turistica, appare regolarmente iscritto da alcuni anni un numero insolito di neonati di nazionalità straniera. Quando l'autore dell'articolo, Heinz Schmidt, esaminò il registro risultavano nati in pochi mesi 6 svizzeri, 16 spagnoli, 6 olandesi, 11 tedeschi e 61 statunitensi. Nazionalità che derivano dal « riconoscimento » del figlio da parte del genitore straniero.

Il problema del traffico dei minori è da tempo all'esame del gruppo di lavoro dell'ONU che indaga sulle varie forme di tratta in schiavitù. La situazione è stata ritenuta ormai tanto grave che la sessione del luglio 1989 ha deciso di studiare in via prioritaria il problema della prevenzione e repressione della vendita di bambini. Ma quale fine ha questo traffico?

La già ricordata « Conferenza dell'Aja », ha individuato tre distinti filoni: lo sfruttamento del lavoro e magari l'arruolamento forzato militare o paramilitare (si veda « Mondo domani » - UNICEF

- n. 7/89, che riferisce ad esempio che in Mozambico uomini del movimento di resistenza Renamo hanno sottratto alle loro famiglie più di 10.000 ragazzi tra i 5 ed i 15 anni per addestrarli alle armi); lo sfruttamento sessuale, pornografia inclusa; l'adozione illegale.

Ma per « traffico » si intendono anche tutte quelle prevaricazioni che il fanciullo subisce divenendo oggetto di manipolazione per il soddisfacimento di bisogni ed aspettative degli adulti, invece che essere considerato soggetto di diritti.

Prevaricazioni favorite, in primo luogo, dalla carenza o inadeguatezza delle leggi. Per esempio in alcuni paesi latino-americani è prevista un'« adozione semplice », che si stipula tra genitori biologici ed adottivi e solo omologata da un rappresentante dell'autorità giudiziaria; o peggio, un'adozione « per scrittura pubblica », stipulata davanti ad un notaio o ad un avvocato. Come dire che si cede un bambino senza alcuna ricerca sulle caratteristiche e sulle condizioni personali degli adottandi (compresa la loro nazionalità), senza alcun accertamento del perché viene ceduto.

Accade così che possono essere poi utilizzati atti apparentemente corretti ma che nella realtà nascondono un sopruso.

Risultato di queste situazioni: si organizza una vera e propria caccia ai minori, direttamente o a mezzo di intermediari di pochi scrupoli (in Brasile, per ovviare a questi gravi inconvenienti, il 12 ottobre 1990 è stata emanata una legge che prevede un'unica ipotesi di adozione legittimante, cioè pronunciata dall'autorità giudiziaria minorile previo accertamento dello stato di abbandono del minore).

Talvolta sono avvocati del luogo che si attivano come mediatori. Richiedono ai loro clienti somme comprese tra i 4.000 e gli 8.000 dollari, talvolta maggiori; poi istruiscono i loro complici affinché cerchino donne incinte o giovani ragazze madri che vivono in zone rurali o nei ghetti delle grandi città e le convincono a cedere uno o più dei loro bambini ad un prezzo che varia dai 50 ai 100 dollari.

Può avvenire che l'« affare » non sia possibile all'ospedale o in via diretta; allora i piccoli sono collocati in istituzioni private, talvolta finanziate dagli stessi legali, dove rimangono finché non sono adottati da persone interessate.

Così un'assistente sociale cilena ha descritto una di queste situazioni: « Ero senza lavoro e una mia conoscente mi ha informata che un avvocato aveva bisogno di un'assistente sociale. Mi sono recata al suo ufficio e mi ha detto che cercava dei bambini che potessero essere condotti all'estero, che aveva molte donne nelle quali si arrivava fino a indicare il colore degli occhi, della pelle, dei capelli del bambino desiderato. Mi offriva 500 dollari per bambino. Rifiutai l'offerta » (notizia da « Défense des enfants-internationale », giugno 1989).

Un altro metodo di « contrabbando » di bambini sotto lo schermo dell'adozione si è andato diffondendo negli ultimi anni. Consiste nel portare le madri naturali, in stato di gravidanza o con i loro bambini in tenera età, nel paese voluto, dichiarare il loro consenso all'adozione o il riconoscimento da parte del presunto padre direttamente davanti ad un notaio o altra autorità senza affrontare i controlli di frontiera.

Questa pratica riguarderebbe soprattutto minori provenienti dalle Filippine, dallo Sri Lanka o dalla Thailandia.

Alcuni episodi simili a quelli sopra ricordati si sono verificati, pare, anche in Italia. In particolare, nel 1988 sono giunte nel nostro paese alcune ragazze polacche, soggiornandovi per vari mesi, in stato di gravidanza e poi vi hanno partorito. Dopo di che, ricevuta una somma compensativa, sono tornate al loro paese mentre il figlioletto rimaneva in Italia riconosciuto alla nascita dal padre e in certi casi anche dalla madre italiani.

Esistono altri raggiri, escogitati ancora in barba agli organi di vigilanza. Ci si limiterà ad una breve elencazione esemplificativa:

alla madre ricoverata che ha appena partorito si annunzia che il figlio è nato

morto; le viene mostrato il cadaverino di altro bimbo (da « Venta y trafico de Niños en Argentina » – notizia DEI – giugno 1990);

si ospita in clinica una madre indigente e si trattiene poi il nato in « ostaggio » finché la stessa possa pagare le rette del ricovero; con il risultato che la donna, spesso, dopo qualche tempo non si fa più vedere (notizia DEI);

si convince la madre ad affidare il figlio in via transitoria ad un'istituzione apparentemente idonea ad assisterlo; in realtà le si fa sottoscrivere un atto di rinuncia allo stesso (notizia DEI);

si patteggia la cessione del bambino ancora nel ventre e pare che in alcuni casi per la difficoltà di soggiornare a lungo nell'attesa in un paese diverso dal proprio si sia giunti a sollecitare il parto o a favorirlo con un taglio cesareo. Di un caso di « patteggiamento nel ventre » ha avuto direttamente conoscenza l'onorevole Guidetti Serra, nel corso della sua attività professionale: si deve aggiungere che la bambina, essendo nata gravemente inferma, venne poi respinta e finì in un istituto in Italia, sia pure con il cognome delle persone che l'avevano riconosciuta come figlia.

In molte di queste vicende predomina la figura di un mediatore o mediatrice.

A Bogotà una donna di mezza età si presentava a famiglie con molti figli o ad una madre sola, abitanti in una delle tante catepecchie intorno alla città. Conquistata la fiducia con manifestazioni di simpatia per i bambini, cominciava col farseli affidare saltuariamente. In tal modo poteva esibirli agli aspiranti genitori adottivi. Se questi si dichiaravano soddisfatti, il minore veniva definitivamente sottratto e la donna scompariva. La stessa è stata riconosciuta responsabile di almeno quattro di questi episodi e condannata a 12 anni di reclusione (notizia DEI).

Altra mediatrice boliviana, con il pretesto di trovare a figli di famiglie poverissime una sistemazione adeguata, sia pure temporanea, se li faceva affidare e anche lei li portava in visione ad un ufficio legale; qui, a seconda dei casi, i bambini se accettati erano pagati a prezzi varianti secondo le loro qualità: una bambina di 20 giorni pare sia stata venduta per 3,50 dollari americani. Anche questa donna è stata individuata e condannata per ben 30 di questi rapimenti (notizia di fonte DEI).

Ho già accennato alle vere e proprie organizzazioni criminali che trafficano in minorenni, ma ne esistono altre che, pur apparendo legittime, o almeno non vietate, commerciano apertamente minori e ne fanno pubblicità. Se ne conoscono negli Stati Uniti, in Inghilterra ed in altri luoghi (notizia DEI).

Un esempio. Lo studio giuridico « Cook and Linden - Beverly Hills » diffondeva lettere di cui si trascrive qualche brano: « Signora e signore, siamo un'organizzazione la cui attività principale è quella di assistere i futuri genitori adottivi; abbiamo l'esperienza necessaria per giudicare le coppie (ed anche i genitori celibi) nel dedalo dell'adozione internazionale ... i genitori adottivi devono specificare l'età approssimativa ed il sesso del bambino desiderato. Di regola ottengono un bambino rispondente ai loro criteri in meno di un anno ... la tariffa è di circa 10.000 dollari, ma dipende dal paese in cui l'adozione ha luogo e dalla necessità di recarvisi per la decisione definitiva ... ».

Il traffico di bambini esiste anche in Italia e comunque è praticato anche da italiani.

Ha detto nel corso della sua audizione la dottoressa Cavallo, magistrato al tribunale per i minorenni di Napoli: « ... il mercato dei bambini non è ristretto a pochi casi, ma costituisce un fenomeno massiccio soprattutto nel sud: sono centinaia e centinaia i comprati e venduti in Campania ... Questa pratica è sempre più florida a Napoli dove viene praticata da

avvocati e medici ... a Tripalda vi è una casa di cura dove fatti del genere accadevano ogni giorno ... ». A conforto di questa asserzione, in un articolo su *The Observer* del 12 luglio 1987 si legge che: « ... le autorità valutano che almeno 600 neonati vengano venduti ogni anno nella sola Napoli ».

« ... Per quanto riguarda l'adozione internazionale - ha proseguito la dottoressa Cavallo - le coppie che tornano dal Sud America raccontano di essere ritornate da una *façenda* e di aver pagato diversi individui al fine di ottenere un bambino ».

Ora episodi del genere di quelli riferiti, se avvengono in paesi economicamente molto arretrati, come possono avvenire nel nostro? Una delle ragioni addotte dalla dottoressa Rosalba Gentile, presidente dell'« Associazione Progetto accoglienza » è che: « ... da Roma in giù non opera alcuna associazione riconosciuta dallo Stato, sono rarissime le coppie tanto motivate da affrontare spese e disagi per recarsi nelle sedi di queste associazioni e seguire i colloqui richiesti. La grande maggioranza, 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 somme le 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 all'anonimato ... 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 allo stato di adottabilità ... ».

Vale la pena soffermarsi ancora sulle dichiarazioni rese dalla dottoressa: « ... Il mercato si attua attraverso tanti rami, uno dei quali è costituito dall'affidamento di fatto ... si radica un affidamento ... poi circola la voce che bisogna stare sott'acqua per tre anni ... dopo di che si riemerge e si chiede l'applicazione dell'arti-

colo 44, lettera c) ... (ciò avviene) perché i genitori non hanno l'età per adottare in via legittimante ... Talvolta si tratta di coppie non ritenute inidonee ... per esempio per l'età avanzata 50-55 anni alle quali era stata proposta la possibilità di adottare un ragazzo di 15-16 anni. Rifiutata quest'ultima possibilità, la coppia si rivolge al mercato clandestino ... Ho chiesto, per esempio, al direttore di una clinica privata il nome di una madre biologica di un certo bambino. Convocata in tribunale ... il giorno successivo è stata prima avvicinata da un'assistente sociale ... che le ha detto che avrebbe dovuto rilasciare certe dichiarazioni ... quando la madre è venuta nel mio ufficio ... ha rivelato tutta la verità ... I bambini stranieri entrano in Italia molto agevolmente. Mi è stato raccontato che è facile passare la frontiera in automobile ... Un'altra forma di illegalità consiste nella falsificazione dei certificati di nascita; coppie anziane che non potrebbero adottare un bambino piccolo ... usano questo metodo ... Ultimamente ci siamo imbattuti nel caso di un bambino che doveva frequentare la prima elementare perché anagraficamente aveva sei anni; in realtà ne aveva tre, come è risultato dalla radiografia ossea ... Risulta che entrino in Italia bambini stranieri con regolare permesso di studio ... capirei che ciò potesse avvenire per giovani di 13 o 14 anni, ma questo sistema viene usato anche per bambini piccoli ... Negli anni '80 a Talese vi furono dei famosi falsi riconoscimenti cui seguirono le condanne dei falsi padri, ultrasessantenni, pregiudicati ... ».

Anna Libri, del « Servizio sociale internazionale » ha raccontato: « ... fanno entrare i ragazzi in Italia con il visto di studio e poi li tengono più o meno nascosti indefinitivamente ... frequentano scuole private ... può anche accadere che nel piccolo paese si ottenga l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale ... che ottengano il rinnovo del passaporto presso ambasciate compiacenti ... rimane la prospettiva di adottarli in conformità a quanto previsto dal codice civile quando abbiano rag-

giunto i 18 anni ... Queste sono le strade che gli avvocati suggeriscono di seguire ... ».

E ancora, Valentino Zeni, dell'« Associazione amici trentini »: « ... le coppie interessate all'adozione vogliono comunque ottenere un risultato ... addirittura uno dei coniugi arriva a prendere la cittadinanza di un paese straniero, in modo da riuscire ad adottare un bambino molto piccolo; seguendo questa strada una coppia è riuscita ad adottare un bambino di tre mesi nonostante uno dei coniugi avesse 48 anni ... il bambino è stato portato in Italia senza alcun controllo, né l'assistente sociale è venuta conoscenza del suo arrivo ... ».

D) Adozione a rischio – La nuova sofferenza del bambino.

Le « adozioni selvagge » non preoccupano solo perché violano i diritti del bambino, ma anche perché, o per la irregolarità formale con cui vengono fatte o per la mancanza di adeguate indagini circa la sussistenza delle condizioni morali e materiali necessarie e, fondamentalmente, senza l'accertamento dello stato di abbandono, sono pur sempre situazioni « a rischio », che possono andare incontro a clamorosi fallimenti. A maggior ragione, a rischio sono le adozioni ottenute con simulazioni o inganni. Vero è che possono finir male anche adozioni condotte con la più scrupolosa correttezza, così come i rapporti tra genitori e figli biologici. Ma nel caso dell'adozione « selvaggia », il fallimento si cumula ad una sofferenza d'abbandono già patita e quindi è molto più grave e si deve fare quanto possibile per evitarlo.

1) Adozioni fallite - Ragioni formali.

Un rapporto di filiazione adottiva può non perfezionarsi perché non sono state rispettate le regole stabilite.

L'articolo 33, ultimo comma, della legge n. 184 del 1983 prevede due ipotesi

per cui l'adozione di bambini stranieri possa essere negata: l'esito negativo dell'affidamento preadottivo e la mancata dichiarazione di efficacia del provvedimento straniero. Il primo è legato ad una valutazione di fatto tra le più difficili, che riguarda anche l'adozione nazionale, ma che assume effetti tragici quando un fanciullo viene da lontano per essere inserito in una famiglia italiana: o lui non si adatta o non si adatta a lui l'ospitante.

La seconda è di natura più strettamente formale e potrebbe essere evitata se venisse verificata, prima dell'inserimento, la sussistenza delle condizioni richieste. Risultato è che un bambino, dopo essere vissuto per un certo tempo in un nucleo familiare, non può essere adottato.

Il dottor Fadiga sottolineava con preoccupazione questa situazione già nella sua relazione del 1988: « ... sono entrambe ipotesi di una disfunzione del procedimento ». Ha aggiunto, però, in quella del 1989 che il fenomeno: « ... dei provvedimenti stranieri non dichiarati efficaci », siccome sintomatico di adozioni fallite o giuridicamente impossibili, e comunque causa di delicati problemi di diritto internazionale privato (le « adozioni zoppe », così chiamate perché riconosciute solo da uno dei due stati interessati) è migliorato. Forse per una maggiore conoscenza dei meccanismi giuridici della legislazione italiana da parte degli aspiranti adottanti. I risultati sono quelli evidenziati nella seguente tabella.

ANNO	Efficacia	Non efficacia	Differenza percentuale
1984	770	79	10,2
1985	1.150	43	3,7
1986	1.536	52	3,4
1987	1.541	50	3,2
1988	1.796	55	3
1989	2.161	35	1,6
Totale . . .	8.984	314	3,5

Malgrado la diminuzione, resta ancora un certo numero di bambini, 35 nel 1990, che viene restituito « al mittente » perché si sono sbagliate le procedure (in genere, dice il dottor Fadiga, perché i coniugi tornavano dall'estero con un bambino troppo piccolo per essere adottato rispetto alla loro età secondo la normativa italiana). Allora, ci si può chiedere, non senza angoscia, dove sono finiti questi bambini, tra l'altro così lontani dal loro paese d'origine? Ma soprattutto quale sono le conseguenze di questo dramma?

2) Adozioni fallite - Gli inganni e le frodi.

Molti sono i modi di aggirare la legge. Per quanto riguarda le adozioni, il « falso riconoscimento » è uno dei mezzi più frequentemente usati: quando « si ha fretta », quando non si vogliono rispettare le procedure, quando non si hanno le caratteristiche richieste.

L'uso di un inganno è in generale una cattiva premessa per instaurare un rapporto di filiazione e, comunque, rende più probabile un fallimento. Anche se i controlli non sono molto efficienti spesso vengono scoperti. Valga l'esempio che nasce dall'articolo 74 della legge.

Quando un coniuge (il marito, talvolta la moglie) riconosce un figlio nato fuori del matrimonio, esiste l'obbligo dell'ufficiale dello stato civile di segnalarlo al tribunale per i minorenni che deve accertare la veridicità di tale riconoscimento. Vero è che qualche volta gli uffici trascurano di fare la segnalazione; che il tribunale è spesso lento nell'indagine e che le varie garanzie processuali ne ritardano l'esito definitivo. Vero è che passano così a volte degli anni. Ma, alla fine, se risulta che è stato dichiarato il falso, il bambino non è più figlio e neppure può essere adottato. Deve essere quindi restituito e, se non rimpatria, il che pare non sia mai avvenuto (nessun paese straniero ha reclamato i propri cittadini ...), viene dichiarato in stato di abbandono dive-

nendo soggetto di un nuovo procedimento adottivo. Un'adozione, quindi, fallita.

Casi di questo tipo sono giunti clamorosamente alla ribalta della cronaca e sono più frequenti di quanto non si possa immaginare.

Ancora, è vietato introdurre un minore nel paese, se non alle prescritte condizioni, salvo che per ragioni di salute o di studio. Queste motivazioni spesso divengono il pretesto per un ingresso in Italia. Ma la preclusione al perfezionamento di un'adozione e, quindi, all'instaurarsi di un pieno rapporto di filiazione ne è impedito. Si può immaginare con quali complicazioni rispetto al cognome, alla scuola, al servizio sanitario, alla necessità di ottenere permessi di soggiorno, alle possibili interferenze di terzi ecc. Un rapporto quindi instabile che può più facilmente esporre a fallimenti.

3) Adozioni fallite – Bambini rifiutati.

È doveroso premettere che il bambino, preso lontano o vicino, viene accolto nella stragrande maggioranza dei casi con gioia e che ben presto e spontaneamente si instaurano quei legami di affetto reciproco che caratterizzano un rapporto di filiazione. Ma accade, talvolta, che ciò non avvenga. Di qui il « rifiuto ». Esso è raro con un bambino piccolo; più frequente con il grandicello o con l'adolescente. Rifiuto che può giungere alla restituzione. I motivi di questa non reciproca accettazione sono molti, legati alla ragione del « bisogno » di ciascuna delle parti e al loro rispettivo « vissuto », che non è possibile in questa sede approfondire.

Spesso però il mancato consolidamento del rapporto nasce dalla mancata consapevolezza in chi adotta di che cosa significhi « un figlio », più in particolare « un figlio adottivo ». Si può essere bloccati anche dall'inesperienza nell'affrontare le più o meno piccole difficoltà di natura meramente pratica che possono presentarsi, specie quando si abbia a che fare

con un bimbo straniero: diversa lingua, diversi costumi, diverse abitudini ecc. Di qui, ancora, fallimenti.

« I genitori adottivi debbono essere preparati a incontrare delle differenze e a comprenderle. Diversamente interpreteranno le reciproche difficoltà di adattamento come un segno di loro incapacità a stabilire un rapporto con il piccolo » (T.B. Brazelton *Families: crisis and caring*, marzo 1989).

Il problema dell'« impreparazione » (e chi segue le vie traverse più facilmente si trova in tali condizioni) è stato uno degli argomenti denunciati dai partecipanti all'indagine come una delle cause dei fallimenti, con la conseguente richiesta di una previsione d'intervento adeguato da parte dei servizi sociali.

Luisa Sivo per l'associazione SPAPI: « ... ho potuto verificare l'insufficiente preparazione e la scarsa capacità dei genitori adottivi, in particolare delle coppie che adottano bambini stranieri... forse il tribunale per i minorenni concede troppo facilmente l'idoneità, è troppo largo nella selezione delle coppie a differenza di quanto avviene per l'adozione nazionale ... Purtroppo bambini rifiutati ve ne sono, anche se non posso fornirne i dati esatti ... sono ancora a conoscenza di rifiuti riguardanti bambini peruviani ... ».

Luisa Quaranta del Coordinamento dei genitori democratici ha fatto riferimento a fallimenti specie legati a problemi scolastici rilevando: « ... nell'impatto con l'istituzione scuola e con i compagni, spesso, e con l'avvicinarsi dell'adolescenza esplodono una serie di contraddizioni, di crisi d'identità che qualche volta arrivano sulle pagine dei giornali ... altre volte sono liquidati rapidamente casi di ragazzi stranieri riconsegnati come un sacco al giudice perché non corrispondevano più a ciò che i genitori avevano immaginato; arrivando ai dodici-tredici anni, età nelle quali tutti i figli sono ingrati, le difficoltà di gestione del rapporto vengono tranquillamente risolte restituendo i bambini al mittente, che facilmente sarà un nuovo istituto essendo ormai tagliati i legami e le radici con il paese di origine ... ».

Rosalba Gentile De Luca, dell'Associazione progetto accoglienza: « ... 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 ... (la considerano) la via più facile e breve per adottare un bambino contro la penuria di minori italiani ... peraltro nel convincimento che sia sempre un modo per salvarli dalla miseria e dalle malattie e, quindi, un'opera buona ... ».

Anna Libri, del Servizio sociale internazionale, ha precisato che tra la fine del 1989 e l'inizio del 1990, nel territorio di Roma, si sono riscontrati otto fallimenti, e quindi tali bambini sono stati inviati in istituto. A domanda, ha ulteriormente precisato che: « ... si tratta di bambini grandi, da 8 a 13 anni, i quali hanno avuto problemi di rapporto con la famiglia, più un bambino piccolo che la famiglia ha rifiutato in quanto gravemente handicappato. I casi di fallimento che interessano bambini piccoli sono specifici e non sono legati a difficoltà di rapporti ... Nel 99 per cento dei casi il bambino rimane in Italia ».

« Infatti, se da un lato non esistono possibilità di rientro, dall'altro spesso le autorità del paese d'origine ci esortano a sistemare il bambino in Italia. È successo anche che un bambino grande abbia chiesto di tornare al proprio paese... Tra i casi di fallimento vi è quello di due sorelle assegnate a due famiglie diverse ed entrambe grandi ... Poiché in questo caso solo una coppia aveva ottenuto l'idoneità, se ne è dedotto che le bambine erano state chiaramente vendute e quindi non si poteva organizzare un rientro ... la nostra organizzazione è particolarmente sensibile a questa storia ... perché una delle due, essendo gravemente malata, vive in ospedale ... essendo cittadina di un altro paese e priva di qualunque assistenza sanitaria e nessuno la vuole perché ormai è grande e oltretutto malata ... ». Le persone che l'hanno abbandonata avevano realizzato l'adozione nel suo paese, in

Cile, dove non vigono limiti di età per gli adottanti.

Anche Gabriella Merguigi, del CIAI, ritiene: « ... che vi siano molte restituzioni del bambino dopo che è intervenuto il decreto di adozione. Tali rifiuti ... sfuggono alla casistica del Ministero ... che limita la sua indagine alla fase anteriore all'adozione ... a Cagliari ho incontrato cinque ragazzi peruviani, il più grande ormai di 23 anni, che si trovano in Italia da otto anni ... a suo tempo sono stati adottati da tre famiglie diverse, le quali hanno restituito tutti i ragazzi ... Un'altra famiglia aveva preso con sé tre di questi ragazzi, ma in seguito si è divisa ... Non si capisce quale sia ora la loro situazione giuridica ... di fronte ad un'adozione ordinaria realizzata a suo tempo, che produce effetti come se i ragazzi facessero ancora parte di un nucleo familiare, mentre in realtà sono lontani non solo dalla prima famiglia, ma anche dalla seconda ... ».

Aggiunge tuttavia la signora Merguigi che il CIAI, in 22 anni di attività, ha realizzato più di mille adozioni internazionali tutte andate a buon fine, salvo 5.

Infine Sergio Casa, dell'*International Adoption*, asserisce che « per fortuna, nei casi seguiti dalla loro associazione non vi sono stati rifiuti ». L'associazione usa un particolare sistema che forse meglio garantisce il minore. Il presidente si fa nominare tutore dal giudice straniero. Non appena il minore è individuato viene richiesto un deposito cauzionale con documentazione valutaria appropriata, sufficiente a garantire le spese dell'eventuale rientro nel periodo intercorrente tra l'arrivo nel nostro paese e la dichiarazione di adozione. Si tratta però di un palliativo. Meglio sarebbero regole precise.

IV. — CONTROLLI ALLE FRONTIERE E CONTROLLI INTERNI.

Si è ritenuto opportuno accennare almeno ad alcuni dei vari modi in cui la legge viene aggirata, in base a quanto

segnalato. È fatto peraltro di comune conoscenza che le violazioni sono molto più numerose di quanto non risulti ufficialmente. Molte si conoscono, ma vengono tollerate o restano nel sommerso.

Si è tuttavia tentato di avere qualche maggior notizia, specie per il riflesso che questi fatti possono avere sull'adozione internazionale, interpellando rappresentanti del Ministero dell'interno e del Ministero degli affari esteri. Le persone sentite sono state espressamente indicate dai due uffici. Lo scopo: raccogliere informazioni sulle modalità con cui venivano esercitati la prevenzione e il controllo per quanto di competenza circa l'ingresso in Italia di minorenni stranieri. Tali informazioni, però, non sono state molto esaurienti. Per quanto riguarda il Ministero degli affari esteri il dottor Antonio Cavaterra, capo dell'Ufficio X della Direzione generale dell'emigrazione, ha premesso di ricoprire l'incarico da soli otto mesi. Comunque ha detto, per quanto riguarda le adozioni internazionali: « ... quando si presenta una coppia che intende adottare un bambino, i nostri consolati accertano la validità formale degli atti compiuti nel paese di origine e concedono il visto che viene successivamente segnalato alla polizia di frontiera italiana. Della procedura si dà notizia, oltre che al Ministero degli affari esteri, anche al Ministero di grazia e giustizia, al fine di seguire la coppia interessata nel corso del procedimento di adozione ... »; ma, ha precisato: « ... uno dei problemi più delicati sta nell'accertamento formale degli atti ... Ad esempio il console generale italiano a Rio de Janeiro mi ha confidato di incontrare gravi difficoltà nel verificare se la firma di un determinato giudice è stata effettivamente depositata nel nostro ufficio. Al massimo egli può telefonare al giudice e chiedergli se abbia effettivamente apposto quella firma ... ma non può conoscere fino in fondo la trafila seguita dalla coppia degli italiani per l'adozione e quando cerca di svolgere indagini si trova di fronte ad un muro di reticenza e di indifferenza ». Secondo il dottor Cavaterra, quindi, il modo per ren-

dere più agevole e trasparente la procedura sarebbe che il Ministero di grazia e giustizia italiano, e in particolare i tribunali che concedono i certificati di idoneità, fornissero una sorta di *vademecum* a coloro che si recano all'estero per fini di adozione; in tal caso il Ministero degli affari esteri sarebbe disposto a fornire tutta la necessaria collaborazione. Concludendo, il funzionario afferma che « ... sulla base della vigente normativa in materia, molto difficilmente sarà possibile eliminare i fenomeni di intermediazione e di traffico dei minori ... il controllo dei nostri uffici avviene sempre nel momento terminale quando già tutto è avvenuto. È difficile che il console possa dire che le procedure seguite non sono giuste perché, per esempio, sono state pagate somme ad intermediari ».

La dottoressa Paola Bonanno, dello stesso ufficio X, ha aggiunto a questo proposito che: « ... il Ministero non può effettuare alcun controllo perché nessuna famiglia dichiarerà mai ad alcun consolato italiano le generalità degli intermediari ... pertanto il Ministero degli esteri per quanto riguarda gli ingressi di minori a scopo di adozione si basa sulle statistiche elaborate dal Ministero di grazia e giustizia ». Problemi d'illecita intermediazione non sorgerebbero quando il minore proviene da paesi che hanno una legislazione regolata attraverso organizzazioni autorizzate. Dove non ne esistono il rischio è molto maggiore come nell'Europa dell'Est.

Per il Ministero dell'interno sono stati sentiti il dottor Sergio Mustilli, direttore del Servizio di polizia di frontiera, la dottoressa Anna Maria Millio, vice-direttore centrale della polizia criminale, e la dottoressa Giovanna Maria Iurato, direttore di sezione e del servizio stranieri della Polizia. Hanno tenuto a sottolineare le loro limitate competenze in materia. Tuttavia ha affermato Mustilli: « ... viene rispettato il disposto previsto dalla legge ... i controlli effettuati sono ancora più puntuali di quelli previsti ... infatti per tutti i minori, anche se accompagnati dai geni-

tori, viene comunque data comunicazione al tribunale per i minorenni del loro ingresso in Italia a meno che non entrino per motivi turistici o di studio ». Quindi alla richiesta se l'autorità abbia rimandato indietro dei minori presentati alle frontiere non in regola, come prescrive la legge (art. 34), il funzionario ha risposto che ciò è avvenuto in undici casi nell'arco di un anno e mezzo. Poiché « normalmente non giungono soli », all'eventuale ritorno « provvede la persona che li ha accompagnati, altrimenti è a carico dell'autorità italiana, in particolare del servizio stranieri ».

È quest'ultimo un adempimento che la legge non prevede. Ci si compiace che le nostre autorità se ne facciano carico anche se questo « andare e venire » per un bambino abbandonato non può comunque non dare angoscia, e non sollecitare la domanda: perché non pensare prima della partenza a controllare tutto ?

Questi undici sarebbero, dunque, nel periodo indicato i soli casi di tentativo di illegittimo ingresso. Quanto alla « rilevazione di eventuali reati attinenti alla violazione della legge sull'adozione e, quindi, al traffico di minori italiani e stranieri » la dottoressa Millio ha segnalato che « ... fino a questo momento il dipartimento non è attrezzato, perché il fenomeno non ha assunto particolare rilevanza ». I pochi casi che si sono verificati, aggiunge, sono stati ampiamente resi noti dai *mass-media* e altri dati possono essere ricavati dall'ordinaria statistica dei reati pubblicati dall'ISTAT. Dal canto suo la dottoressa Iurato ritiene che il tema oggetto dell'indagine conoscitiva non rientri nella competenza del suo servizio. Comunque segnala di avere agli atti una circolare del 1983 che indica come comportarsi riguardo ai minori guatemaltechi.

Tuttavia si osserva, a mero titolo di esempio, che il 19 ottobre 1989 al G.I. del tribunale di Roma sono stati trasmessi gli atti relativi a tale Josè Fuentes, cittadino salvadoregno, accusato di avere determinato l'errore altrui (art. 48 c.p.), di falsità ideologica (art. 480 c.p.), di uso di atto falso (art. 89 c.p.).

Nell'ambito dell'indagine il magistrato inquirente si è recato presso l'ambasciata italiana in San Salvador, ha proceduto al sequestro « di numerose documentazioni (fascicoli di adozione) che apparivano irregolari e concernevano centinaia di casi di minori adottati da cittadini italiani e fatti entrare in territorio nazionale ... Le indagini sono state estese pure al Brasile, luogo di provenienza di moltissimi minori adottati da coppie italiane ... » Tale informazione è contenuta nella risposta all'interrogazione al Ministro di grazia e giustizia n. 4-14772 del 20 luglio 1989. L'istruttoria è tuttora pendente.

Si allegano i dati circa i minori ammessi nel territorio nazionale o respinti, forniti dal rappresentante del Ministero degli affari esteri.

ADOZIONI

a) Minori ammessi nel territorio nazionale	n. 3.185
b) Minori non ammessi	» 11

NAZIONALITÀ

1) Minori ammessi nel territorio nazionale:

Argentina	n. 17
Bolivia	» 79
Brasile	» 1.282
Costa d'Avorio	» 4
Costa Rica	» 6
Colombia	» 363
Cile	» 318
Cina	» 2
Equador	» 20
Etiopia	» 29
Filippine	» 5
Giordania	» 2
Guatemala	» 47
Haiti	» 6
Honduras	» 1
India	» 248
Jugoslavia	» 9
Libano	» 2

Messico	n.	22
Madagascar	»	35
Malgasci	»	9
Nepal	»	1
Nicaragua	»	3
Niger	»	1
Panama	»	3
Paraguay	»	6
Perù	»	294
Polonia	»	49
Portogallo	»	1
Repubblica Dominicana	»	3
Romania	»	186
Salvador	»	54
Sri Lanka	»	54
Thailandia	»	4
Togo	»	1
USA	»	5
Venezuela	»	7
Zaire	»	2
Zambia	»	2
2) <i>Minori non ammessi:</i>		
Argentina	n.	1
Brasile	»	2
Filippine	»	4
Jugoslavia	»	1
Romania	»	1
Zaire	»	2

N.B. 1) il periodo considerato è quello compreso tra il 1° gennaio 1989 e il 30 giugno 1990;

2) l'incidenza dei minori adottati sugli stranieri entrati per i più vari motivi è pari allo 0,0033 per cento;

3) il rapporto è stato effettuato su 95.183.552 di stranieri entrati nel periodo in esame per i più vari motivi.

V. — FANCIULLI IN ISTITUTO.

Il triste e troppo spesso ignorato fenomeno dell'istituzionalizzazione di un minore, specie nella prima infanzia, come ha ricordato Giorgio Pallavicini, presidente dell'ANFAA, costituisce un abuso in quanto è scientificamente dimostrato che la mancanza o anche la sola insufficienza di rapporti stabili e personalizzati provoca carenze affettive che inducono nel minore effetti estremamente negativi, capaci di pregiudicare, spesso in modo irrimediabile, la sua evoluzione psichica e spesso anche fisica.

Capire il perchè del perpetuarsi di questo abuso, malgrado l'introduzione nel nostro sistema sociale di soluzioni sostitutive a tipo familiare quali l'adozione, l'affidamento, la collocazione in piccole comunità, ecc., era il secondo degli obiettivi dell'indagine conoscitiva.

Peraltro la « deistituzionalizzazione » è stata una delle finalità che la legge n. 184/83 si era proposta, facendo proprie le richieste che un consistente movimento di opinione da più di venti anni ormai andava avanzando.

Il fatto è che ancora oggi esistono non poche incertezze sia sulla dimensione sia sulle caratteristiche del fenomeno.

Frida Tomizzo dell'ANFAA ha fornito alcuni dati sottolineando tuttavia come manchi una conoscenza completa del fenomeno.

Situazione dei minorenni ricoverati in Italia al 31 dicembre 1987.

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987
Brefotrofi	8.699	7.543	5.460	2.889	1.297	657	606
Orfani e minori poveri abbandonati	200.550	192.007	149.619	103.030	70.820	48.360	43.156
Handicappati sensoriali	7.624	7.942	7.647	—	—	—	—
Ciechi meno 18 anni	—	—	—	1.145	687	513	—
Ciechi meno 15 anni	—	—	—	—	—	—	165
Ciechi 15-24 anni	—	—	—	—	—	—	350
Sordomuti meno 18 anni	4.058	2.761	2.249	—	—	—	—
Sordomuti meno 15 anni	—	—	—	—	—	—	1.310
Sordomuti 15-24 anni	—	—	—	—	—	—	601
Handicappati fisici	3.506	3.468	4.253	2.613	1.457	567	—
Handicappati fisici meno 15 anni	—	—	—	—	—	—	416
Handicappati fisici 15-24 anni	—	—	—	—	—	—	413
Handicappati psichici	10.081	12.206	13.986	10.216	5.035	3.125	—
Handicappati psichici meno 15 anni	—	—	—	—	—	—	1.430
Handicappati psichici 15-24 anni	—	—	—	—	—	—	2.385
Altre categorie	11.982	18.646	16.515	3.566	2.159	2.526	—
Altri meno 15 anni	—	—	—	—	—	—	610
Altri 15-24 anni	—	—	—	—	—	—	3.504
Totale ...	242.152	242.812	197.480	127.577	84.216	57.997	47.692

Persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni 7.253.

La tabella è elaborata su dati ISTAT.

Risulterebbero così ricoverati in istituti assistenziali i 50-55.000 minorenni di cui si parla correntemente.

È di conforto il calo significativo di presenze dal 1960 al 1987, in particolare dal 1980 in poi.

I risultati non si sottovalutano. Ma per poter ulteriormente affrontare il fenomeno, occorrono altre certezze. Non poche perplessità derivano già dal metodo di classificazione, non uniforme a cominciare dai « ricoverati » in brefotrofi che vengono distinti dagli « orfani e minorenni abbandonati », mentre presumibilmente appartengono alla stessa categoria e la distinzione è fatta in relazione al-

l'ente ricoverante. Ma allora tale criterio dovrebbe valere per tutti. Non basta.

Dopo il 1975, gli handicappati sensoriali (ciechi e sordomuti) vengono distinti in minori degli anni 15 e minori degli anni 18; ma dal 1987, in minori degli anni 15 e tra i 15 ed i 24 anni. Lo stesso metodo di rilevazione è usato per gli handicappati fisici e psichici.

Esiste poi, sempre secondo il metodo di rilevazione ISTAT, una categoria di ricoverati, definita « altra », anch'essa distinta in « minori dei 15 anni » e « tra i 15 ed i 24 anni ». E, ancora secondo la stessa fonte, vi sono i minori ricoverati in « colonie permanenti », che accolgono, per

periodi piuttosto lunghi, bambini linfatici, anemici, predisposti alla tubercolosi ecc.

Da queste poche indicazioni si comprende come divenga impossibile un quadro generale della situazione.

Ne risulta, insomma, una commistione tra minorenni e maggiorenni. E poi gli interrogativi: quali tra loro sono

in stato di abbandono? Perché sono in istituto?

In un'inchiesta di prossima pubblicazione (« Chiesa ed emarginazione in Italia »), condotta dalla Consulta nazionale delle opere caritative e assistenziali, sarebbero così suddivisibili i ricoverati secondo le motivazioni prevalenti.

MOTIVI	A	B	C
Condizioni economiche	33,3	5,8	17,0
Impegni coniugi	11,0	2,2	2,8
Un genitore deceduto	3,9	4,0	2,1
Entrambi genitori deceduti	1,3	2,2	0,7
Assenza genitori divorzio	17,9	16,6	9,2
Difficoltà educativa famiglia	16,5	51,6	35,5
Emigrazione genitori	1,3	2,2	0,7
Difficoltà educativa ambiente	2,1	1,8	12,1
Altro	3,5	13,9	11,3

A) Indica istituti assistenziali.

B) Indica case-famiglia e comunità alloggio.

C) Centri di ascolto, prima accoglienza e pronto intervento.

Risulterebbe quindi che un terzo dei soggetti sia ricoverato in istituti assistenziali a causa delle condizioni economiche della famiglia, l'11 per cento per impegni occupazionali dei coniugi, il 18 per cento per l'assenza di uno o di entrambi i genitori per divorzio o separazione, il 16,5

per cento per difficoltà educative da parte della famiglia.

Sempre dalla stessa pubblicazione sono ancora rilevabili i seguenti dati che dividono i ricoverati del 1987 secondo il sesso e le classi di età, come dalla seguente tabella.

Assistiti negli istituti nel 1987 per sesso e classi di età; valori assoluti.

ETÀ	Interni		Seminterni		Esterni		Totale	
	M	F	M	F	M	F	M	F
0-3 anni	376	2.437	748	274	212	255	1.336	2.966
4-5 anni	1.480	3.843	1.174	2.179	699	977	3.353	6.999
6-10 anni	3.958	7.422	2.867	3.094	1.530	1.693	8.355	12.209
11-13 anni	3.772	7.170	5.015	1.524	926	829	9.713	9.523
14-18 anni	1.840	5.707	2.598	670	1.390	1.003	5.828	7.378
oltre 18 anni	1.738	2.044	672	227	558	466	2.968	2.737
Totale ...	13.164	28.621	13.074	7.968	5.315	5.223	31.553	41.812

Complessivamente, negli istituti e nei semi-convitti censiti, secondo l'indagine indicata, risulterebbero assistiti circa 73.000 minorenni. Tra questi sono da distinguere (non da escludere per una valutazione eventuale di abbandono) gli « esterni », indicati in 10.500, e i « seminterni », indicati in 21.000 circa. Sarebbero così 42.000 i residenti stabilmente in istituto. Ancora una volta, pure con qualche maggiore approfondimento, ci si ritrova di fronte all'incertezza del numero, ma soprattutto delle ragioni del ricovero. Qui sembra giusto segnalare le doglianze provenienti da più parti, ma in particolare dalla relazione predisposta dal Coordinamento tenico minori della Regione Emilia-Romagna (che si riporta diffusamente più avanti) circa « la totale mancanza di un sistema informativo nazionale, di un osservatorio, di un punto di coordinamento autorevole e competente dei dati relativi alla condizione dei minori in Italia ... È questa grave lacuna, in cui certamente non gioca un ruolo secondario la frammentazione delle competenze relative al settore a livello nazionale ».

Anche questo è un segno rilevante, della « ingovernabilità » della situazione minorile, che, come accennato, comincia da una difficoltà di conoscenza piena della stessa.

Pagine significative sull'argomento « istituti » sono state scritte in una relazione, spontaneamente inviata alla Commissione Giustizia da Assunta Barentini, assistente sociale presso il tribunale per i minorenni di Potenza. Il quadro che propone è regionale, ma riflette problemi più estesi oltre quelli propri di una zona del Sud.

Ne riportiamo alcuni passi che sembrano di grande interesse.

« ... Nell'anno 1989 sono stati ricoverati 595 minori nell'ambito della regione (98 per cento) e 11 fuori regione (2 per cento)... Per quanto riguarda la tipologia dei ricoveri dal punto di vista amministrativo, l'indagine ha evidenziato quanto segue: il 76 per cento dei ricoveri regionali (n. 451) sono provvedimenti delle USL (in qualche caso eccezionale, dei Co-

muni), il 24 per cento (n. 144) di ricoveri sono invece provvedimenti dell'autorità giudiziaria, sui ricoveri extraregionali, che rappresentano soltanto il 2 per cento del totale ... Solo il 2 per cento dei minori (n. 14) appartiene alla fascia 0-3 anni, il 6 per cento (n. minori 33) ha un'età compresa fra i 3 e i 6 anni; il 16 per cento rientra nella fascia 6-10 anni, il 76 per cento appartiene infine alla fascia 10-18 anni ... ».

« ... i ricoveri motivati da disagi familiari (sono 314) pari al 52,77 per cento e i ricoveri per motivi scolastici (sono 281) che rappresentano il 47,23 per cento del totale. Nella voce « disagi familiari » sono incluse le diverse forme del disagio sociale e della patologia familiare-relazionale:

- 1) condizioni abitative e sociali inadeguate;
- 2) difficoltà di inserimento scolastico;
- 3) emigrazione dei genitori;
- 4) *handicap* dei minori;
- 5) inadeguatezza organizzativa e pedagogica delle figure genitoriali;
- 6) patologia psichiatrica conclamata di uno o di entrambi i genitori;
- 7) convivenze extraconiugali;
- 8) prostituzione, alcoolismo;
- 9) maltrattamenti nei confronti del minore;
- 10) comportamenti devianti del minore ».

« Un altro aspetto non qualificato, ma significativamente presente nel fenomeno della istituzionalizzazione minorile regionale, è costituito dal ricovero di più minori dello stesso nucleo familiare ... ».

« ... Nell'anno 1989 sarebbero stati realizzati 106 affidamenti, di cui 68 pari al 65 per cento, con provvedimento delle USL e 38 con provvedimento dell'autorità giudiziaria pari al 35 per cento. Nonostante la scheda inviata alle USL prevedesse delle notizie specifiche sulle

caratteristiche temporali e progettuali degli affidamenti, non sono state registrate risposte chiare e quantificabili, se non nel caso di unità sanitaria locale, che ha fornito un quadro dettagliato del fenomeno. Come primo dato sommerso va osservato che si tratta, nella maggioranza dei casi, di affidamenti parentali a tempo indeterminato, per i quali la presenza operativa del servizio sociale si riduce troppo spesso ad una operazione burocratica che si esaurisce nella erogazione di un contributo economico... ».

« ... Il lavoro quotidiano di osservazione e diagnosi del disagio minorile svolto nel contesto del tribunale dei minori mi consente ... la presa in carico di storie difficili, di diritti negati, mi pone ogni giorno dalla parte di questa folla solitaria e silenziosa, costituita da piccoli uomini e piccole donne i cui bisogni, aspettative e desideri, crescono soffocati insieme a loro in una famiglia inadeguata o in un istituto all'interno del quale il massimo della gratificazione è ricevere a Natale una maglia o un paio di scarpe in dono dalla suora o dalle signore dedite alle opere di carità ... La realtà del disagio minorile è senz'altro complessa e poliedrica e l'interesse verso i minori da parte dei *mass-media*, della stampa, delle istituzioni è, a parer mio, apparentemente corretto, troppo spesso l'attenzione è rivolta prevalentemente alla notizia di cronaca. Un bambino allontanato dalla famiglia d'origine con un provvedimento dell'autorità giudiziaria diventa un caso clamoroso che suscita reazioni e commenti superficiali ed inadeguati in questa cultura « adultistica » pronta a difendere l'istituzione familiare naturale, o meglio il legame di sangue, a qualsiasi condizione.

Se provassimo un attimo a modificare o adattare la nostra percezione di cittadini modello, di operatori sociali impegnati, di genitori, di politici, di magistrati, a quella obiettiva e reale dei bambini che trascorrono la loro infanzia e talvolta l'adolescenza in una famiglia a rischio o in alternativa in un grigio isti-

tuto, dove il tempo e lo spazio non hanno storia, ma solo regole che garantiscono appena la sopravvivenza (quella fisica), probabilmente perderemmo molte delle incertezze e/o convinzioni che alimentano il nostro sistema di valori.

Nonostante il gran parlare del bambino e dei suoi diritti, sembra di assistere, negli ultimi anni, ad un fenomeno culturale negativo di paradossale chiusura e negoziazione del bambino come persona, non soltanto in termini generali ma anche rispetto ad alcune aree del sociale, direttamente interessate alla tutela del minore. Non esiste il mondo dell'infanzia, è un fantasma degli adulti, esistono bambini, alcuni felici, fortunati, molti altri infelici e tristemente soli a lottare per riappropriarsi della loro storia e per scoprire la loro identità ... ».

« ... Le condizioni di vita dei minori istituzionalizzati sono anche nella nostra regione preoccupanti; le 7.000 e 14.000 lire di retta giornaliera garantiscono forse la sopravvivenza dell'istituto, difficilmente possono bastare a soddisfare i bisogni e le esigenze di un bambino che, quando viene collocato in istituto, porta già con sé i segni di deprivazioni varie ... ».

« ... Tra i tanti episodi che si commentano da soli, ricordo l'incontro con un bambino di 10 anni in un istituto della provincia di Potenza. Nel corso del colloquio gli chiesi cosa desiderasse avere o fare subito. Con lo sguardo basso e dopo avermi fatto promettere di non parlarne con la direttrice, disse di desiderare qualcosa in più da mangiare, per non soffrire più di crampi allo stomaco, da fame ... ».

« ... Michele, che ha trascorso in istituto almeno 7 anni (ne aveva uno quando è entrato) nel primo colloquio effettuato in tribunale dei minori, la direttrice dell'istituto lo presentò come un bambino con scarse capacità cognitive, espressive e linguistiche. A scuola Michele non seguiva le lezioni, si mostrava nervoso e irrequieto. Quando è stato affidato, i genitori adottivi, sottoponendo il bambino ad esami specialistici, hanno scoperto che

Michele vedeva pochissimo fin dalla nascita e rischiava di perdere completamente la vista.

Un altro bambino (Vito), adottato a circa 9 anni, definito un handicappato (palatoschisi e labbro leporino) psico-fisico, dopo aver trascorso qualche anno con i genitori adottivi, ha raccontato le punizioni subite nei lunghi anni vissuti in istituto, più volte si è ritrovato legato al letto vestito da donna; gli stessi ricordi si è portato dietro il fratello adottivo, di qualche anno più piccolo. Adesso Vito, con l'aiuto dei suoi genitori, vive la sua adolescenza "normalmente" inserito nella famiglia, nella società e nella scuola, che frequenta con successo ... ».

Ma è proprio impossibile conoscere il numero e le ragioni dei ricoveri in modo da poterne seguire l'andamento?

Gli istituti di assistenza pubblici o privati, come è noto, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 184 del 1983, debbono semestralmente trasmettere al giudice tutelare competente l'elenco di tutti i minori ricoverati: « ... con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso ». Quando questi appaia in situazione d'abbandono è compito del giudice segnalarlo al tribunale per i minorenni, così come è suo compito procedere a ispezioni semestrali e, quando necessario, a ispezioni straordinarie. Sembrerebbe facile dedurre che i giudici tutelari sono, in pratica, gli unici che potrebbero e dovrebbero conoscere sia il numero degli ospiti minorenni dei vari istituti, sia le eventuali condizioni degli ospiti. Non risulta però che un'indagine completa in questo senso sia mai stata condotta.

Dall'Ufficio minorenni del Ministero di grazia e giustizia sono stati forniti i seguenti dati:

Denunce del giudice tutelare al tribunale per i minorenni di situazioni di abbandono di minori.

1985	261
1986	308

1987	145
1988	167
1989 (da gennaio fino a settembre) .	109

Neanche dalla « Prima indagine conoscitiva sull'affidamento familiare » disposta dal Ministero di grazia e giustizia, che peraltro risale agli anni 1985-1986, si può dedurre molto. Vi si distinguono infatti gli interventi temporanei sostitutivi della famiglia d'origine in: « affidamenti a parenti, a non parenti, a comunità di tipo familiare », in un'unica voce, e in « ricoveri in istituto ». E ciò già con una scelta che si presta all'equivoco; infatti non è chiara, nella classificazione, la distinzione tra « comunità di tipo familiare » e « comunità alloggio ». Questa è compresa nella voce « istituto », come si deduce dalla nota (1) della tabella 1 (che per comodità di lettura si porta integralmente in calce).

Non getta maggiore luce sull'argomento il numero dei decreti di esecutorietà di affidamento (tabella 2), emessi dal giudice tutelare.

La maggior parte degli affidamenti infatti (pare per più del 70 per cento) avviene in forma consensuale, tra gli esercenti la patria potestà e gli incaricati del servizio. Ancora una volta, quindi, sfugge la complessiva realtà della situazione.

Ci rendiamo conto della difficoltà di raccogliere i dati anche solo guardando (tabella 2) alla richiesta di quanti erano i provvedimenti di esecutorietà dei giudici tutelari: molte delle preture interpellate neppure hanno risposto. Ma se non si manda una così semplice informazione si giustifica il sospetto manifestato da Giorgio Pallavicini, e condiviso da altri intervenuti all'indagine, che le segnalazioni degli istituti ed i relativi controlli, non siano così regolari e completi come dovrebbero essere.

Tornando sulle ragioni per cui tanti minorenni forse in stato di abbandono (la nostra legge può considerare in abbandono anche un bambino da istituto) non trovano soluzioni familiari sostitutive, occorre ancora ricordare che esiste una categoria di adottabili cosiddetti « difficili ». Ci si riferisce a determinati handicappati

gravi, specie psichici, ed ai bambini grandicelli, da sette-otto anni in su, che spesso, feriti dalle dolorose esperienze fatte nella prima infanzia, presentano particolari problemi di adattamento. Infatti non tutti gli aspiranti genitori sono preparati ad una adozione che, a priori, presenta delle difficoltà: di cura, di educazione, di reinserimento ecc. Anche se, come hanno affermato alcuni degli interpellati, l'esperienza insegna che, con una preparazione e un appoggio adeguati nell'espletamento di alcune incombenze di natura organizzativo-sociale con aiuti di carattere psicologico, si possono realizzare anche in questi casi delle adozioni con risultati positivi.

Sta di fatto, come ha precisato il dottor Fadiga, che esiste un certo numero di

questi minorenni già dichiarati in stato di adottabilità che non trovano collocazione presso una famiglia e che sarebbero almeno in parte stabili ospiti degli istituti.

Dal quadro d'insieme pur lacunoso che è venuto fuori si può intravedere il caos regnante nei mezzi d'intervento rispetto al mondo infantile che vive in condizioni difficili.

Carenza d'informazione, carenza di servizi, negligenza e trascuratezza delle autorità preposte. Così molti bambini abbandonati invece di trovare una famiglia affidataria o adottiva o, quando necessario « una comunità di tipo familiare » continuano a trascorrere i loro anni in istituti di ricovero.

TABELLA 1.

INTERVENTI TEMPORANEI SOSTITUTIVI DELLA FAMIGLIA D'ORIGINE 1985-1986
(Articolo 2, legge 4 maggio 1983, n. 184).

REGIONI	Affidamenti a parenti, a non parenti, a comunità di tipo familiare (Art. 2, comma 1)	Ricoveri in istituto (Art. 2, comma 2)	Totali
Piemonte	905	(a) 1.912	2.817
Valle d'Aosta	40	2	42
Lombardia	2.231	1.299	3.530
Provincia autonoma di Bolzano	81	114	195
Provincia autonoma di Trento	82	66	148
Veneto	501	533	1.034
Friuli-Venezia Giulia	210	47	257
Emilia-Romagna	930	653	1.583
Liguria	708	non pervenuto	708
Nord ...	5.688	4.626	10.314
Toscana	182	non pervenuto	182
Umbria	163	62	225
Marche	261	64	325
Lazio	1.026	3.007	4.033
Centro ...	1.632	3.133	4.765
Abruzzo	93	203	290
Molise	11	63	74
Campania	283	1.104	1.387
Puglia	219	424	643
Basilicata	113	190	303
Calabria	29	157	106
Sud ...	747	2.141	2.889
Sicilia	non pervenuto	non pervenuto	non pervenuto
Sardegna	694	400	1.094
Isole ...	694	400	1.094
Italia	8.762	10.300	19.062

(a) Il dato si riferisce ai minori comunque presenti al 31 dicembre 1986 di cui 605 in comunità-alloggio registrate come presidi socio-assistenziali.

TABELLA 2.

DECRETI DI ESECUTORIETÀ EMESSI DAL GIUDICE TUTELARE 1985-1986
(Articolo 2, legge 4 maggio 1983, n. 184)

CORTI D'APPELLO	N. Preture	N. Preture che hanno risposto	N. decreti emessi 1985	N. decreti emessi 1986	Totali	N. decreti di capoluoghi di distretto
Ancona	31	30	30	9	39	—
Bari	46	28	4	12	16	—
Bologna	44	41	55	47	102	22
Brescia	29	26	81	97	178	71
Cagliari	50	3	5	3	8	—
Caltanissetta	21	n. p.	—	—	—	—
Campobasso	22	19	1	2	3	—
Catania	35	25	16	5	21	—
Catanzaro	74	45	18	15	33	—
Firenze	39	39	29	23	52	21
Genova	26	15	20	9	29	—
L'Aquila	41	14	55	35	90	88 (*)
Lecce	27	12	34	14	48	—
Messina	17	2	3	2	5	5
Milano	33	26	53	59	112	39
Napoli	67	21	30	29	59	—
Palermo	49	28	29	7	36	6
Perugia	16	15	7	5	12	—
Potenza	27	27	8	4	12	—
Roma	43	41	41	21	62	16
Palermo	21	4	4	6	10	2
Torino	56	56	156	139	295	77
Trento	22	22	43	28	71	—
Trieste	20	11	2	3	5	4
Venezia	43	n. p.	—	—	—	—
Totale ...	899	550	724	574	1.298	—

(*) Il dato si riferisce al capoluogo di distretto di Pescara.

VI. APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 184 DEL 1983 - I SERVIZI - L'AFFIDAMENTO FAMILIARE.

Ci sono due argomenti di rilievo previsti e legati ad una compiuta applicazione della legge n. 184 del 1983 che non si era previsto di esaminare: quello che riguarda i « servizi » e quello che riguarda l'« affidamento familiare ». Ciò non per una sottovalutazione ma semplicemente per contenere l'indagine su temi che, al momento, sembravano di più diretta attualità.

Ma di « affidamento » e di « servizi », hanno più o meno parlato tutti gli interpellati, connessi come sono alla intera materia.

L'affidamento familiare è un'innovazione molto importante nel sistema di protezione all'infanzia; risolutivo, per certi aspetti, di situazioni che non possono e non potranno mai divenire « adozione ». Contemporaneamente evita (o meglio dovrebbe evitare) il relegamento del bambino in istituto.

La « Prima indagine conoscitiva sull'affidamento familiare » disposta dal Ministero di grazia e giustizia, anche se limitata agli anni 1985-1986, già fornisce una prova della validità dell'istituto, istituto che da più parti viene, ingiustamente, attaccato come se non riuscisse a decollare. Il che non risponda al vero là dove gli enti locali hanno avuto una certa capacità promozionale, dove hanno messo a disposizione mezzi finanziari e risorse, dove si è coltivata una « cultura » dell'affidamento e della solidarietà, hanno riconosciuto vari partecipanti all'indagine conoscitiva della nostra Commissione.

Sull'argomento l'avvocata Ichino ha lasciato alcune sue interessanti pubblicazioni, frutto di studi e di esperienze in materia.

Il tema affidamento era peraltro strettamente connesso a quello dei servizi, senza la cui opera altamente specialistica né adozione né affidamento possono compiutamente realizzarsi ... Anche questo

argomento però si è imposto attraverso gli interventi di quasi tutti i partecipanti. Nell'impossibilità, già denunciata, di ulteriori sviluppi e quindi di sentire direttamente gli operatori del settore, come si sarebbe dovuto, ci si limita per ora ad una soluzione intermedia (confidando per l'avvenire in una prosecuzione dell'indagine). Si è cioè chiesto all'assessore della Regione Emilia-Romagna, in quanto rappresentante del Coordinamento tecnico minori delle varie regioni, una relazione che illustrasse l'attività dei Servizi regionali sull'applicazione della legge n. 184 del 1983.

Trascriviamo il documento quasi integralmente: « Riflessioni in ordine all'applicazione della legge n. 184 del 1983 e ad una sua eventuale modifica » (la stesura del documento è stata curata dalle seguenti persone: Ebe Quintavalle, responsabile del Servizio « Servizi sociali e sanitari per la donna e l'infanzia »; Fulvia Signani, Carmela Grezzi, funzionarie Regione Emilia-Romagna. Hanno collaborato Anna Fiorentini, funzionaria Regione Emilia-Romagna, Valerio Ducci, funzionario Regione Toscana, Lina Pierro, funzionaria Regione Lombardia): « ... Alcune considerazioni di premessa appaiono necessarie prima di entrare nel merito dell'argomento. La prima si riferisce alla mancanza di indicazioni circostanziate circa i punti di maggiore interesse per la Commissione: un maggiore dettaglio nella richiesta avrebbe permesso una relazione meno dispersiva ed effettivamente centrata sugli elementi conoscitivi e valutativi che si intende assumere dalle regioni. La seconda considerazione, che è poi una constatazione, riguarda la totale mancanza di un sistema informativo nazionale, un osservatorio, di un punto di coordinamento autorevole e competente dei dati relativi alla condizione dei minori in Italia. Tale grave lacuna, in cui certamente non gioca un ruolo secondario la frammentazione delle competenze relative a questo settore a livello nazionale ha comportato che gli unici dati, cui è stato possibile fare riferimento, sono quelli un po' datati della "Prima indagine consoci-

tiva sull'affidamento familiare in Italia" a cura del Ministero di grazia e giustizia... In terzo luogo si ritiene opportuno ribadire, prima di avanzare riflessioni critiche, dubbi, proposte di modifica... un giudizio complessivamente positivo della legge n. 184 ... ».

« ... Rispetto alla legge n. 184 del 1983, ai problemi connessi alla sua applicazione, alle proposte circa eventuali modifiche... sono stati individuati alcuni punti che per il fatto di riferirsi ad aspetti fondamentali della legge o per la loro problematica richiedono un'attenzione specifica ».

A) *L'impianto socio-culturale della legge n. 184 del 1983.*

« ... Una prima riflessione riguarda la necessità che anche sul piano legislativo si operi una saldatura più forte fra politiche assistenziali per l'infanzia e politiche preventivo-promozionali a sostegno delle scelte procreative degli impegni di genitorialità, della qualità della vita dei bambini e più complessivamente delle famiglie con bambini ... ».

« ... Un altro punto che ci si sente di segnalare in modo critico riguarda la "filosofia" della legge n. 184 che accomuna, di fatto, in una stessa logica concettuale e strategica, l'adozione e l'affido. Tali interventi invece hanno e devono avere anche nella legge sia presupposti che modalità operative e obiettivi nettamente diversi ».

B) *Contestualizzazione della legge n. 184 nell'attuale panorama dei servizi sociali e assistenziali per l'infanzia.*

« ... Gli aspetti innovativi della legge che propongono la centralità del diritto del bambino ad una famiglia (riconoscendogli il diritto ad una famiglia che affianchi, nel caso dell'affido, o sostituisca, nel caso dell'adozione, la famiglia di origine quando questa non sia idonea) possono essere tanto più applicati correttamente, senza distorsioni, quanto più si è in presenza di un investimento forte e diversifi-

cato in politiche per l'infanzia e le loro famiglie ».

« ... Solo uno scenario che amplia il terreno dei diritti e delle opportunità può infatti presentare le condizioni perché gli interventi di "tutela" dell'infanzia vengano attivati dopo che i genitori, le famiglie sono stati messi in grado concretamente e in modo diffuso di esercitare diritti, responsabilità, doveri ».

« ... In questa ottica diventa quindi prioritario, anche nei confronti dell'affido e dell'adozione, interrogarsi con forza sulla possibilità di ridurre la dimensione dal momento che, comunque, essi sono segnati da una valenza riparativa e segnano un fallimento o un forte disagio nelle relazioni familiari e nelle condizioni infantili ».

C) *I cambiamenti istituzionali previsti dalla legge n. 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali).*

« ... L'applicazione della legge di riforma delle autonomie locali comporterà un nuovo scenario rispetto ai servizi sociali e socio-assistenziali che presenta potenzialità positive ma anche pericoli di involuzione rispetto a risultati acquisiti, almeno in alcune realtà regionali ».

« ... Se da una parte si prospetta una valorizzazione del ruolo di comuni e provincie, che può significare un impegno nuovo nelle politiche dell'infanzia per quanto riguarda, ad esempio, gli aspetti connessi alla programmazione dei servizi, alla formazione degli operatori, alle modalità di partecipazione; dall'altra appare incerta la futura connotazione di quei livelli che finora hanno presentato una interconnessione, a livello di programmazione e di gestione, molto forte degli aspetti sanitari e sociali... ».

D) *Aspetti organizzativo-operativi connessi alla gestione delle competenze che la legge n. 184 attribuisce agli enti locali.*

« ... A distanza di diversi anni dai primi interventi applicativi delle compe-

tenze che la legge pone a carico delle autonomie locali, è largamente diffusa in amministratori, operatori, associazioni di settore la consapevolezza della onerosità organizzativa, della complessività operativa di una gestione corretta di tali interventi, soprattutto per quanto riguarda l'affido familiare. Non appare possibile gestire le attività ad essi riferite senza un investimento forte sul piano della formazione degli operatori, sul piano del potenziamento del servizio sociale-professionale, sul piano del rafforzamento di modelli operativi, che prevedano lavoro *d'équipe*, verifica, ricerca ... ».

« ... Non si può a questo punto fare a meno di segnalare come sia estremamente arduo per gli enti locali, pur in presenza di questa consapevolezza, realizzare tali investimenti ».

« ... Infatti, la gravità della situazione in cui versano gli enti locali, i continui tagli alla spesa sociale, l'emergere e il consolidarsi di un disegno centralistico, settoriale e in chiave riparativa delle politiche socio-assistenziali stanno determinando una vera e propria situazione di tracollo ».

« ... I bilanci sociali sono sempre più ridotti e di risulta, le assunzioni di fatto sono bloccate, l'autonomia regionale e locale nella messa in campo di progettualità attive, coordinate è di fatto svuotata quando non penalizzata. In tale quadro non appare possibile ipotizzare quali concrete possibilità « evolutive » siano percorribili nel prossimo periodo ».

« Un altro aspetto legato alle competenze « operative » degli enti locali del quale bisogna tener conto per la conoscenza dello stato in cui versano i servizi pubblici di questo settore è costituito dalla penalizzazione contrattuale e professionale della figura dell'assistente sociale ».

« ... Tale penalizzazione, che si può dire costituisca ormai un dato permanente, sta producendo una ricaduta molto pesante sulla qualità dei servizi ... ».

E) *Il rapporto enti locali-magistratura.*

« ... Si tratta di un rapporto che sta diventando molto difficile in quanto sem-

pre più le competenze degli enti locali sono di fatto misurate solo in quanto funzionali e calibrate alle esigenze della Giustizia. Ciò fino al punto di misconoscere o comunque non tenere nella dovuta considerazione i paradigmi teorico-operativi che devono sostanziare e legittimare il ruolo e il senso delle professionalità sociali. Di fatto si è in presenza di un ruolo dei servizi sociali considerato meramente ausiliario e comunque di una insufficiente valorizzazione (e relativa non tutela) degli operatori sociali da parte della magistratura. Gli enti locali rischiano oggi di essere sempre più destinatari di ordini e produttori di relazioni. Si pone in questo senso l'esigenza di ridisegnare nuovi rapporti fra magistratura minorile e servizi del territorio all'insegna di una valorizzazione degli enti locali soprattutto nella costruzione dei programmi di intervento. Si tratta più complessivamente di costruire una collaborazione fra le due istituzioni che esca da una mera interlocuzione fra « atti richiesti e risposte dovute ». In quest'ottica andrebbe previsto nella legge un articolo dedicato al ruolo dei servizi sociali territoriali che ne valorizzi competenze e importanza soprattutto per quanto riguarda, ad esempio, la obbligatorietà di una loro consultazione in merito alla definizione di provvedimenti civili e la necessità di un lavoro integrato rispetto ad esempio agli affidi giudiziari. Un altro punto problematico relativo al rapporto operatori-magistratura è costituito dalla documentazione sociale inerente ai provvedimenti di affidi giudiziari o attivazione di percorsi adottivi che, come si sa, può essere, per l'esercizio di difesa, visionata dai difensori dei genitori o altra parte in causa. Si è consapevoli che indicare una soluzione al riguardo che salvaguardi contemporaneamente il bisogno di tutela dell'operatore del minore, l'esigenza dei magistrati di ricevere informazioni significative, la necessità di non ledere i diritti della difesa sia operazione tutt'altro che facile: si sottolinea però la necessità che si tenga conto del bisogno di tutela dell'operatore, al fine di evitare che si inneschino meccanismi di dere-

sponsabilizzazione che conducano gli operatori a produrre relazioni non significative (processi che in alcune situazioni si sono già attivati a denuncia dell'esistenza del problema) ».

F) *Affido familiare: dati e considerazioni.*

« ... Non essendo stato possibile, come già detto in precedenza, ottenere dati recenti, si fa sinteticamente riferimento ai risultati della "Prima indagine conoscitiva sull'affidamento familiare in Italia" (riferita agli anni '85-'86), a cui si rimanda in allegato ».

« ... Oltre la metà delle regioni o provincie autonome ha regolamentato dall'84 ad oggi con provvedimenti specifici (leggi regionali, delibere, ecc.) la materia dell'affidamento, e molte regioni lo hanno incentivato con forme varie di finanziamento e sostegno, finalizzati soprattutto alle iniziative per la promozione dell'affido ».

« ... La ricerca faceva emergere due diverse modalità di approccio: uno occasionale, con modalità di reperimento generico delle famiglie disponibili da parte dell'operatore, con notevoli problemi ad assicurare una corretta formazione e selezione delle coppie, e una modalità organizzata, in cui la ricerca, la relazione e la formazione delle famiglie affidatarie avveniva nell'ambito dell'attività programmatica dei servizi. Al Centro, al Sud e nelle isole, in generale per la promozione dell'affido prevalevano modalità occasionali; al Nord coesistevano modalità di reperimento di famiglie sia in forma occasionale che organizzata, mentre per quanto riguarda la selezione e la formazione delle stesse risultavano prevalenti modalità organizzate ».

« ... Sempre in riferimento agli aspetti organizzativi, un'altra informazione... riguardava la possibilità che gli interventi di affido fossero a carico di servizi specifici o viceversa di servizi polivalenti. Anche questo aspetto presenta diversità in ambito nazionale ».

« ... Al Nord una sola regione dichiarava l'esistenza di servizi specifici, mentre sette regioni dichiaravano l'esistenza di servizi polivalenti organizzati sia individualmente che in *équipe*; al Centro venivano organizzati in tre regioni servizi polivalenti individuali e di *équipe*, al Sud tale tipologia di servizio è presente in quattro regioni, per le isole, c'è una risposta dalla Sardegna in tal senso ».

« ... sia i servizi specifici che quelli polivalenti utilizzano il modello operativo individuale (l'intervento è a carico di un singolo operatore, per lo più l'assistente sociale) o in alternativa un modello che prevede invece un lavoro di *équipe* ».

« ... In linea generale, risultava assolutamente prevalente il modello di lavoro basato su servizi polivalenti, mentre servizi specifici sono attivati prevalentemente in alcuni grossi comuni, come Milano o Roma ».

« ... I principali dati quantitativi consegnati dalla ricerca riguardavano, rispettivamente: gli affidamenti e ricoveri in istituti nelle varie regioni, gli affidi distinti tra consensuali e non consensuali, l'insieme degli interventi costitutivi della famiglia distinti per fasce di età dei minori cui sono rivolti, la durata degli interventi, le modalità di conclusione dell'intervento e le cause del mancato rientro in famiglia ».

« ... Il dato principale registrava ancora un numero più alto di ricoveri in istituto (10.300) rispetto agli affidi (8.762) con un andamento diverso da come si sarebbe potuto supporre (v. tab. 1, pag. 26). I dati, pur indicando un assetto problematico, evidenziano un cambio culturale e sociale tendente a considerare la famiglia quale ambito privilegiato di risposte ai bisogni di crescita dei minori e di sviluppo del senso di solidarietà umana e sociale ».

« ... Da un confronto dei dati tra le aree geografiche, si osserva che proporzionalmente il numero degli affidi a famiglie, singoli, comunità di tipo familiare decresceva gradualmente dal Nord (con prevalenza di affidamenti in misura del

55 per cento) al Sud (con affidi per il 26 per cento circa, rispetto al ricorso all'istituto) ».

« ... Altro dato significativo riguarda gli affidi consensuali che erano molto più numerosi (3.885 pari al 59 per cento) di quelli non consensuali (2.666 pari al 41 per cento) denotavano una tendenza al coinvolgimento della famiglia d'origine nella ricerca di interventi sostitutivi; tale tendenza era presente in tutte e quattro le aree geografiche ».

« ... Rispetto alla incidenza delle singole tipologie di affidi, veniva confermata la tendenza a preferire quelli a parenti (pari al 43,7 per cento) nei confronti di quelli a non parenti (35,4 per cento) e di quelli a comunità di tipo familiare (15,5 per cento).

Anche questo dato non era omogeneo: al Nord prevale il numero degli affidamenti eterofamiliari, al Centro e al Sud quello a parenti ».

« ... La fascia d'età maggiormente interessata da interventi sostitutivi (affido o ricovero) era costituita, quasi per la metà del totale, da bambini di età 6-12 anni, il secondo gruppo era quello della fascia 13-18 anni (38 per cento circa), il terzo è quello di bambini in età 0-6 anni (16,6 per cento) ».

« ... La durata e l'analisi delle modalità di conclusione degli interventi consentiva di osservare che:

esisteva un numero elevato di interventi di durata superiore ai tre anni, ciò contraddice la temporaneità dell'intervento stesso;

il dato relativo alla durata da oltre 1 e fino a 3 anni risultava alto in tutte le aree geografiche;

su un totale non alto di risposte valide al quesito circa la conclusione dell'affido con un rientro in famiglia o meno, si evidenziava un risultato fortemente problematico: meno della metà degli affidi di cui si conosce la conclusione, si è risolto con un rientro in famiglia ».

« ... Le conoscenze derivanti dalle normali attività amministrativo-programmatiche delle regioni ed i dati parziali pervenuti in occasione di questo elaborato e riferiti agli anni 1988-1989, consentono di valutare linee di tendenza più recenti del fenomeno ».

« ... Le osservazioni abbastanza ottimistiche che emergevano da una prima lettura dei dati desunti dalla ricerca, riferiti al periodo immediatamente successivo all'applicazione della legge, si sono poi rivelate a distanza di anni, come dati problematici, in particolare pare di poter valutare come insoddisfacente il processo di deistituzionalizzazione dei minori, atteso come effetto applicativo della legge, mentre risulta evidente che l'assorbimento non ancora avvenuto a livello socio-culturale della formula d'affido come risorsa d'aiuto ha comportato tra l'altro finora una tendenziale preferenza da parte delle stesse famiglie in difficoltà con i conseguenti riflessi tecnico-operativi nei confronti della istituzionalizzazione dei minori ».

Alcune riflessioni in conclusione rispetto all'affido.

« In alcune realtà regionali si nota una tendenza alla diminuzione degli interventi, legata non solo alla consapevolezza di come l'affido sia un intervento complesso da mettere in atto in presenza di alcune condizioni imprescindibili (*équipe* di operatori specificatamente formati; interventi nei confronti delle famiglie d'origine, ecc.) ma anche legate ad un maggiore impegno degli enti locali nell'individuazione e nel sostegno alle situazioni familiari che presentino disagi e distorsioni nelle relazioni familiari e possano perciò essere considerati "a rischio" rispetto all'espulsione dei minori dal nucleo familiare. La mancanza di dati rispetto a tali interventi e situazioni rimanda alle considerazioni in premessa circa la necessità di un sistema informativo nel settore ».

« I dati riferiti ai ricoveri negli istituti, non danno conto delle trasformazioni e riconversioni (costituzione di pic-

coli gruppi, riduzione drastica dei posti) di cui molti istituti, almeno in alcune regioni, sono stati oggetto: ciò va detto per onore del vero, senza che ciò infici le argomentazioni sull'idoneità di tale soluzione a rispondere ai bisogni dei minori ».

« Rispetto alla legge 184, si segnala la necessità di fare chiarezza sul significato del concetto "comunità di tipo familiare". Tale dizione dà adito infatti ad una interpretazione di comunità come famiglia allargata e pertanto da considerare non tanto come "struttura residenziale" ma come una tipologia dell'affido familiare. Dal punto di vista operativo, non pochi problemi sono stati posti dalla necessità di classificare e rapportarsi da parte degli enti locali alle strutture che pure avendo un'impostazione da "comunità di tipo familiare" (variamente denominate, ad esempio, gruppo-appartamento, comunità alloggio, case-famiglia, ecc.) si configurano come strutture assistenziali essendo gestite sulla base di un lavoro professionale qualificato e retribuito. Sempre riguardo alle comunità di tipo familiare, si deve segnalare un ricorso ad esse ancora troppo scarso rispetto ai ricoveri in istituto, e che ci sono inoltre regioni dove esse sono quasi del tutto assenti ».

« Appare inoltre opportuno proporre una regolamentazione diversificata delle tipologie di affido che le variegate situazioni e bisogni dei minori richiedono: dall'affido che di fatto avvia percorsi adottivi e che apre processi di allontanamento senza ritorno, all'affido effettivamente temporaneo, a forme di affido che si collocano nell'ambito del mutuo-aiuto tra famiglie, delle solidarietà familiari, del volontariato micro-comunitario ».

G) Adozione nazionale ed internazionale.

« ...I dati più aggiornati provenienti dai T.M. confermano la tendenza, in atto da anni, alla progressiva riduzione del

numero di minori italiani adottabili, cui fra riscontro un altrettanto progressivo aumento delle adozioni internazionali, ed è su queste che si incontrano oggi i maggiori problemi ».

« ... Sembra opportuno a tal proposito segnalare l'ultimo - in termini di tempo - documento: la raccomandazione sull'adozione internazionale prodotta in occasione del 13° congresso dell'Associazione internazionale dei magistrati della gioventù e della famiglia (settembre 1990) che, recependo i contenuti della già citata convenzione dell'ONU, denuncia che non tutte le sollecitazioni derivate dal forte sviluppo dell'adozione internazionale, mettono in primo piano l'interesse del minore e che tutt'ora il traffico dei minori è diffuso e non adeguatamente combattuto dalle autorità competenti sia dei paesi di origine che dei paesi di destinazione ».

« ... In linea generale le esperienze realizzate negli ultimi anni suggeriscono di procedere nei confronti dell'adozione internazionale con grande cautela e impegno operativo: è diffusa la consapevolezza che si tratti di un evento tanto ricco di implicazioni culturali e psico-relazionali quanto inesplorato: occorre avviare poi con trasparenza e urgenza indagini e ricerche sulle adozioni internazionali sia per quanto riguarda "i percorsi dell'adozione" che di tipo psico-relazionale. In particolare occorre cominciare a valutare problemi, difficoltà e modi rispetto alla costruzione dell'identità e all'integrazione familiare-sociale dei ragazzi adottati; occorre indagare i vissuti, le esperienze, i problemi delle famiglie adottanti con particolare riferimento ai rapporti che si instaurano nelle diverse fasi di età dei ragazzi e dei genitori adottanti ».

« ... Occorre anche un investimento operativo da parte degli enti locali per informare, supportare, gestire le problematiche connesse alle adozioni internazionali: si richiamano qui le considerazioni sulle difficoltà degli enti locali denunciate a proposito dell'affido ».

« ...Nel merito di singoli aspetti del problema, sono emerse alcune riflessioni:

i criteri con cui viene definito lo stato di bambini stranieri provenienti dal terzo mondo appaiono sempre più fuori da un controllo sociale che garantisce non solo l'eticità del provvedimento (cosa ardua!) ma la correttezza delle procedure adottate: si pone perciò il problema delle limitazioni delle adozioni internazionali ai soli paesi con cui siano attivati accordi bilaterali che garantiscano ai minori di quei paesi e alle loro famiglie di origine le stesse garanzie assicurate ai minori italiani;

un altro aspetto controverso della legge riguarda l'articolo 38: alcune drammatiche esperienze riferite dai *mass-media*, le conoscenze degli operatori di settore indicano la necessità di una diversa regolamentazione della materia, sia nel senso di rendere obbligatoria per le associazioni che si vogliono occupare di adozione internazionale una specifica autorizzazione da parte degli organi competenti, sia nel senso di definire adeguate procedure di vigilanza su tali associazioni. Si è delineata inoltre l'opportunità che gli organi consolari chiamati a legittimare documenti e procedure a scopo adottivo offrano maggiori garanzie di capacità e siano maggiormente responsabilizzate;

è stata segnalata la necessità di definire, in caso di adozioni fallite in fase di affidamento preadottivo, quali misure di tutela, anche ad esempio dal punto di vista del diritto all'assistenza sanitaria, siano garantite ai minori;

è emersa una disparità di trattamento nei confronti dei cittadini che richiedono l'adozione nazionale o internazionale: per i secondi è prevista in caso di dichiarazione di inidoneità all'adozione da parte del T.M., una possibilità di reclamo che è invece negata agli altri;

altro problema segnalato riguarda la necessità di estendere alla fase di affidamento preadottivo il divieto all'ufficiale di anagrafe e stato civile di fornire notizie, in-

formazioni, certificazioni, estratti o copia dei quali possa comunque risultare il rapporto di preadozione;

un ultimo, non certo per importanza, punto sul quale si ritiene opportuna una riconsiderazione riguarda l'equiparazione dell'adozione e preadozione, alla nascita di figli naturali, ai fini dell'applicazione della normativa di tutela della maternità/paternità e dei diritti previdenziali. La normativa equiparata andrebbe applicata in tutti i casi, comprese anche alcune tipologie di affidamento familiare, indipendentemente dall'età del minore, dato che comunque si tratta di minori e quindi bisognosi anche se con modalità diverse secondo l'età di cure, tempi, attenzioni educative ... ».

« ... In conclusione si può affermare che negli anni trascorsi dall'approvazione della legge ad ora si sono evidenziati diversi aspetti di problematicità, sia in riferimento ad alcuni punti della legge, di cui si è già detto, sia rispetto alle modalità di applicazione nelle singole regioni ».

« ... È risaputo come in alcune regioni italiane la legge sia largamente disattesa, come il ricorso agli istituti sia ancora praticato in modo massiccio e assolutamente inaccettabile ».

« ... Su questi punti, sia in sede di indagine che di monitoraggio della legge, si ritiene che il livello centrale debba costituire un punto di interlocuzione forte nei confronti delle regioni, e che la disomogeneità delle politiche regionali di settore richieda approfondimenti non realizzabili in questa sede ... ».

VII. — CONCLUSIONI E PROPOSTE.

L'indagine conoscitiva, lo si è già sottolineato, avrebbe richiesto ulteriori approfondimenti con particolare riguardo all'esperienza degli amministratori locali e regionali e alla situazione degli istituti e case-famiglia. Tuttavia, la Commissione ritiene di poter avanzare alcune proposte,

sia di modifica legislativa, sia in relazione ad interventi ed atti che il Governo e gli altri organi ed enti competenti in materia sono in grado di adottare nel quadro normativo vigente.

Adozione internazionale.

Lo sviluppo nell'ultimo decennio dell'adozione internazionale, meglio definibile « adozione transnazionale », riflette lo squilibrio socio-economico e demografico del mondo. Esiste una buona probabilità che, per molto tempo ancora, questo squilibrio solleciti tras migrazione di popolazioni da un paese all'altro e da un continente all'altro, anche della popolazione infantile con finalità adottive. Tale tras migrazione è, quasi completamente, a senso unico dai paesi poveri a quelli industrializzati, che mediamente godono di un tenore di vita più elevato.

La comunità internazionale dovrebbe darsi cura della situazione che, per ora, è in crescendo.

Al fine di creare una cornice minima di riferimento per la comunità internazionale e di garanzia per i minori sarebbe auspicabile che il Governo si attivasse nella sede delle Nazioni Unite per l'elaborazione di una « Convenzione internazionale sull'adozione dei minori stranieri » che preveda preliminarmente l'obbligo degli Stati, nell'ambito della solidarietà tra paesi, di elaborare e istituire previdenze che consentano un'adeguata protezione dell'infanzia nei paesi d'origine e accanto alle famiglie naturali, nonché contenga, tra l'altro, i seguenti principi:

la possibilità dell'adozione all'estero di bambini solo se nel paese d'origine non esistono soluzioni sostitutive della famiglia biologica (vedi articolo 21, lettera b), della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite) e solo quando risulti in modo irrefutabile che è ignota la famiglia biologica o che è inidonea ad allevare e assistere la prole;

l'elaborazione e messa in opera di metodi e strumenti per una lotta contro

ogni modo illecito di procurarsi dei bambini, prevedendo anche sanzioni con valore internazionale, ad esempio incapacità giuridica per qualsiasi adozione o rapporto similare.

Accordi bilaterali.

In attesa di una normativa internazionale di riferimento è comunque urgente che il Governo italiano operi per stipulare convenzioni bilaterali, in materia di adozione, con i paesi dai quali proviene il maggior numero di bambini adottati, al fine di garantire in particolare l'omogeneità delle rispettive regolamentazioni e lo scambio di informazioni e di notizie fra le diverse autorità competenti.

Gli intermediari.

L'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ha previsto che il Ministro degli affari esteri ed il Ministro di grazia e giustizia possano autorizzare organizzazioni private, in possesso di determinati requisiti, a svolgere le pratiche inerenti l'adozione di minori stranieri. La norma ha dato risultati positivi ma numericamente limitati. Infatti, pur essendo ormai passati otto anni, sono solo sette gli enti che hanno ottenuto l'autorizzazione e attraverso di loro è stato fatto solo il 13 per cento delle adozioni transnazionali.

Su questo punto si ritiene preliminarmente di dover sollecitare gli organi competenti ad accelerare le procedure di riconoscimento delle associazioni che hanno avanzato richiesta in tal senso e che si dimostrino rispondenti ai requisiti voluti dalla legge.

Poiché il terreno dell'intermediazione privata è uno dei più delicati al fine di prevenire abusi sia nei confronti dei bambini e delle famiglie di origine sia delle coppie che intendono concludere un'adozione internazionale, appare inoltre urgente una modifica legislativa che renda necessario e non solo facoltativo il ricono-

scimento ministeriale e che assicuri una costante verifica dell'attività svolta dalle associazioni e dagli enti in oggetto.

Assistenza e servizi per le coppie italiane all'estero.

L'indagine svolta ha evidenziato incertezze e difficoltà degli organi sia del Ministero degli affari esteri che del Ministero dell'interno per quanto attiene alla capacità di compiere una prima verifica della regolarità della procedure adottate nel paese straniero e dalla posizione del minore al momento dell'ingresso in Italia, nonché in riferimento ai servizi ed all'assistenza offerte alla coppia italiana all'estero.

Su questi punti la Commissione ritiene di sollecitare il Governo a potenziare e specializzare gli uffici competenti istituendo, in particolare presso i consolati italiani e le rappresentanze diplomatiche nei paesi da cui proviene il maggior numero di minori adottati, un servizio apposito che sia in grado di prestare tutta l'assistenza necessaria alle coppie che si recano all'estero per concludere un'adozione.

A tali interventi dovrebbe accompagnarsi la predisposizione di una sorta di *vademecum* per le coppie che hanno ottenuto l'idoneità all'adozione internazionale, che contenga tutte le informazioni necessarie sulle procedure seguite in Italia e nei paesi stranieri, sulle associazioni e gli enti autorizzati all'intermediazione, sui servizi e sull'assistenza garantita in Italia e all'estero.

A questo proposito va anche sottolineato che in base alla normativa vigente i servizi dei tribunali per i minorenni sono tenuti a seguire le adozioni internazionali solo nel caso in cui il provvedimento dello Stato estero sia stato efficace in Italia come affidamento preadottivo.

Si rende quindi opportuno un atto di indirizzo del Governo e delle regioni perché nell'ipotesi più frequente di efficacia immediata dell'adozione sia posta particolare cura da parte dei servizi sociali nel garantire alle famiglie adottive tutti

gli interventi di sostegno idonei a superare possibili problemi di inserimento del minore straniero ed a scongiurare il fallimento dell'adozione.

Nell'atto di indirizzo va anche precisato che l'arrivo di un minore straniero, anche di età superiore ai 14 anni, va immediatamente segnalato al tribunale dei minori competente da parte della Polizia di frontiera. Tale segnalazione è infatti attualmente prevista solo per i minori che abbiano meno di 14 anni.

Minori in istituto – Servizi sociali – Affidamento familiare.

Uno dei dati più allarmanti scaturiti dall'indagine svolta concerne gli oltre 42.000 minori che vivono stabilmente in istituto.

Le testimonianze e la documentazione raccolte sottolineano l'estrema difficoltà che si incontra nel ricostruire le cause di tale situazione e quindi nel predisporre gli interventi più opportuni, in ragione anche della disomogeneità dei dati e delle classificazioni utilizzate nonché della frammentarietà delle competenze in materia.

A questo proposito si ritiene prioritariamente necessaria l'istituzione di un Osservatorio nazionale sulla condizione dei minori, che consenta di registrare i numeri e la qualità del disagio minorile, evidenziandone le radici e permettendo di individuare tempestivamente le difficoltà di intervento.

Emerge comunque dall'indagine che un terzo dei minori è ospitato in istituto per cause economiche. Da questo dato si evince che la prima tutela dei minori è una efficace e misurata politica di sostegno alla famiglia di origine (fisco, assegni familiari, tutela paternità e maternità, servizi, ecc.). Si dovrebbe inoltre prevedere un potere di intervento dell'ente locale, previo trasferimento di adeguate risorse finanziarie in conformità all'articolo 54 della legge n. 142 del 1990 (Ordinamento della autonomie locali), con forme di sostegno al nucleo familiare in diffi-

coltà, al fine di prevenire affidamenti o adozioni determinate solo da ragioni economiche o ambientali superabili. A tali principi dovrebbe ispirarsi la legge-quadro sui servizi sociali perché siano più attenti alle relazioni interne delle famiglie dando una più significativa attuazione al diritto costituzionale della famiglia ad essere sostenuta ed aiutata ad assolvere in autonomia e solidarietà ai suoi doveri e compiti.

Per quanto concerne il funzionamento dei servizi sociali e la loro capacità di operare, la Commissione, ribadendo la necessità di una pronta approvazione della legge quadro sui servizi, che superi la settorialità delle risposte ai singoli bisogni ed incentri il sistema di assistenza intorno alla promozione della personalità umana nel suo complesso, ritiene di dover sollecitare l'emanazione di atti di indirizzo concordati fra lo Stato e le regioni, al fine di garantire un livello minimo di interventi a sostegno dei minori e delle famiglie in difficoltà, secondo gli obiettivi indicati nell'articolo 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Parimenti, indirizzi uniformi dovrebbero essere adottati in relazione all'istituto dell'affidamento familiare, sollecitando campagne informative, nonché sostegni concreti, sia economici che psicologici, alle famiglie affidatarie.

Tali iniziative richiedono ovviamente una congrua dotazione di mezzi e strutture a disposizione degli enti locali per lo svolgimento dei compiti ad essi affidati ed in questo senso si ritiene di richiamare l'attenzione del Governo, affinché siano adeguate le risorse per le strutture ed i servizi sociali.

Adozione nazionale.

In questa materia sono state presentate in Parlamento numerose proposte di legge di modifica della normativa vigente.

Dalle audizioni è comunque emersa una valutazione positiva sull'impianto generale della legge n. 184. Tuttavia si è evidenziata l'esigenza di alcune modifiche

intese a colmare talune lacune della legge stessa: si dovrà tener conto, innanzitutto, del fondamentale diritto del minore alla sua famiglia e, solo in caso di comprovata situazione di abbandono morale e materiale non recuperabile, il suo diritto ad essere dichiarato adottabile, anche d'ufficio. Ma dalla quasi totalità degli interventi è emersa altresì l'esigenza che si apportino alla legge n. 184 alcuni significativi correttivi per garantire:

1) l'adeguamento della disciplina del processo minorile ai principi processuali ordinari, recuperando la «terzietà» del tribunale dei minori, assicurando il diritto di difesa della famiglia di origine ed il contraddittorio in ogni fase del procedimento e migliorando la disciplina della prova da applicare nel giudizio nonché verificando le relazioni e le valutazioni dei servizi sociali da parte del tribunale dei minori nella fase preliminare alla dichiarazione dello stato di adottabilità;

2) l'effettività del gratuito patrocinio ai non abbienti e la libera scelta (all'interno di un albo) del difensore (attualmente affidata alla discrezionalità del giudice minorile);

3) una particolare cura presso il tribunale dei minori nell'esecuzione dei provvedimenti, per evitare interventi traumatici per i minori e la loro famiglia;

4) la previsione, per gli interventi d'urgenza e immediatamente esecutivi, di criteri più oggettivi e limitativi intesi a fissare un limite temporale entro il quale il provvedimento d'urgenza deve essere formalizzato, pena la decadenza dell'atto. Si potrebbe suggerire il termine di sei settimane, come previsto nella recente raccomandazione del Consiglio d'Europa al riguardo;

5) la definizione di criteri più oggettivi (come suggeriscono recenti sentenze della Corte di Cassazione) per l'identificazione dello stato di abbandono materiale e morale, quale presupposto della dichiarazione dello stato di adottabilità.

VIII. — DOCUMENTI ALLEGATI.

**RACCOMANDAZIONE
DELLA SECONDA SESSIONE
« ADOZIONE INTERNAZIONALE »**

del 13° Congresso dell'Associazione internazionale dei magistrati della gioventù e della famiglia tenutosi a Torino sul tema « Le nuove famiglie ».

Constatato che vi sono sollecitazioni per la revisione di alcuni principi che hanno regolato il fenomeno dell'adozione in questi ultimi anni:

che ciò si è verificato specialmente a seguito del forte sviluppo dell'adozione internazionale;

che non tutte queste sollecitazioni mettono in primo piano l'interesse del minore, come invece previsto dalla Dichiarazione delle N.U. del 1986 e dalla Convenzione delle N.U. del 1989;

che il traffico dei minori anche attraverso il sistema dei falsi riconoscimenti è tuttora diffuso e non adeguatamente prevenuto e combattuto dalle autorità competenti sia dei paesi d'origine che dei paesi di destinazione;

Richiamata la risoluzione del Congresso di Rio de Janeiro del 1986;

raccomanda

1. che sia riaffermato come assolutamente preminente il diritto del minore a crescere nel proprio paese e nella propria famiglia

2. che sia riaffermato il carattere di sussidiarietà della adozione internazionale, alla quale si farà ricorso solo dopo avere esaurito tutte le possibilità di mantenere il bambino nella sua famiglia o in altra famiglia del suo paese d'origine;

3. che l'adozione sia prevista solo per i minori in accertata situazione di abbandono da parte dei genitori e dei familiari e sia considerata una misura diretta alla protezione del minore da trattare nell'ambito degli interventi delle autorità pubbliche;

4. che quindi la competenza a verificare i presupposti giuridici e di fatto dell'abbandono e dell'adozione sia affidata a una autorità giurisdizionale, che dovrà avvalersi della collaborazione tecnica di servizi sociali professionali;

5. che le norme dell'adozione siano sempre finalizzate all'interesse preminente del minore, e che quindi gli aspiranti genitori adottivi siano informati, preparati e scelti in modo accurato, per assicurare all'adottato una adeguata vita familiare;

6. che a questi scopi è indispensabile una attiva cooperazione fra gli Stati per:

a) porre in essere forme concrete di collaborazione fra le autorità competenti dei paesi di origine e dei paesi di destinazione per prevenire e contrastare il traffico dei minori;

b) stipulare accordi bilaterali o multilaterali fra i paesi d'origine e i paesi di destinazione che definiscano procedure vincolanti in materia di adozione internazionale;

c) prevedere forme di cooperazione tecnica e finanziaria fra i paesi di destinazione ed i paesi d'origine tali da promuovere l'adozione nazionale e lo sviluppo dei servizi di protezione e assistenza all'infanzia;

7. che l'adozione internazionale possa avvenire solo per il tramite di servizi professionali o di agenzie di intermediazione pubbliche o di agenzie private autorizzate e controllate dallo Stato;

8. che vengano ratificati al più presto tutti gli strumenti internazionali esistenti per la protezione del minore, come la Convenzione delle N.U. del 1989 e la Convenzione interamericana di La Paz, e che sia sostenuto attivamente il lavoro della Conferenza di L'Aja di diritto internazionale privato diretto a preparare una Convenzione sull'adozione internazionale valida per i paesi di origine e i paesi di destinazione.

V ASSEMBLEA NAZIONALE
DELLE FAMIGLIE AFFIDATARIE,
ADOTTIVE E CASE-FAMIGLIA
Rimini, 7-8-9 settembre 1990

Mozione conclusiva

Proposta dall'Associazione Papa Giovanni XXIII e alla cui stesura hanno collaborato 103 Associazioni, Gruppi di volontariato e Enti pubblici presenti all'Assemblea. Il Presidente dell'Associazione Papa Giovanni XXIII, Don Oreste Benzi; la dottoressa Melita Cavallo, giudice minorile di Napoli e presidente dell'Associazione Giudici Minorili e le seguenti Associazioni: A.N.F.A.A - Torino; A.L.F.I.D. - Trento; « OASI S. CHIARA » - S. Giovanni Rotondo (FG); Associazione Cristiana per la famiglia - Lucca; « AGAPE », Centro Comunitario di Reggio Calabria, si fanno carico di presentare in Parlamento la presente mozione.

I partecipanti della 5ª Assemblea delle Famiglie Affidatarie, Adottive e Case Famiglia.

Evidenziano la ricchezza delle numerose esperienze di accoglienza di bambini anche handicappati, sieropositivi, nomadi da parte delle famiglie adottive, affidatarie e delle case-famiglia intervenute in assemblea **SOTTOLINEANO** che queste esperienze rappresentano un forte messaggio di solidarietà e di giustizia nella nostra società consumistica.

Denunciano il persistere dello scandalo della istituzionalizzazione di oltre 55.000 minori nel nostro Paese, ribadendo la negatività del ricovero in istituto sul processo di crescita di queste migliaia di bambini e di ragazzi.

Esprimono un fermo richiamo agli amministratori delle regioni e degli enti locali perché diano piena attuazione alle competenze istituzionali loro attribuite dalle leggi vigenti e alle precise priorità d'intervento previste dalla legge n. 184

del 1983, attraverso l'istituzione o il potenziamento di servizi sociali diretti alla attuazione concreta e piena del diritto di ogni bambino compresi quelli handicappati e stranieri a crescere in una famiglia che sappia rispondere alle loro esigenze fondamentali di affetto e di educazione.

Sollecitano i giudici tutelari, i giudici dei tribunali per i minorenni e delle corti di appello, ad un più puntuale impegno per la tempestiva dichiarazione di adottabilità dei minori, in situazione di abbandono, senza dilazioni che segnano traumaticamente il bambino.

Sottolineano l'esigenza di una maggiore garanzia dei diritti della difesa del minore e della famiglia di appartenenza.

Richiamano l'impegno del Governo e del Parlamento affinché, nell'ambito delle loro competenze:

1) attivino politiche sociali, sanitarie, abitative, del lavoro, a sostegno della famiglia con particolare attenzione per quelle numerose, monoreddito, separate, con persone in difficoltà al loro interno;

2) assumano tutte le altre iniziative necessarie per dare attuazione alla legge 184 nel nostro Paese.

Sollecitano la necessità di una riforma della giustizia minorile per superare l'attuale frammentazione delle competenze e per una adeguata formazione e specializzazione dei giudici minorili.

Esprimono al Governo ed al Parlamento la ferma opposizione a ogni forma di mercato di bambini italiani e stranieri e ai progetti di legge presentati in Parlamento che, se approvati, lo legalizzerebbero privilegiando la pretesa dell'adulto a procurarsi un bambino a tutti i costi.

Con riferimento all'adozione internazionale sottolineano che, superando la distorta cultura dell'espropriazione, il minore straniero deve godere della stessa protezione giuridica del minore italiano.

L'adozione internazionale dev'essere effettuata solamente attraverso organismi

riconosciuti e autorizzati operanti secondo norme e procedure che nulla lascino al caso e all'improvvisazione.

Rivolgono inoltre un pressante appello al Parlamento e Governo perché vengano al più presto firmati accordi bilaterali, multilaterali fra stati e convenzioni internazionali per una maggiore tutela dei minori stranieri.

Chiedono una concreta e chiara azione della Chiesa a livello nazionale e locale per una pastorale della famiglia orientata all'accoglienza e un'azione specifica per il superamento degli istituti che ospitano minori in centri di promozione e sostegno all'affidamento familiare.

Si appellano ancora ai mezzi di informazione perché vengano riportate in maniera rispettosa e corretta le notizie, omettendo fotografie, nomi e ogni elemento che possa compromettere la vita presente e futura dei minori e delle loro famiglie.

Rilanciano un appello a tutte le componenti della società perché si attivino a diffondere una cultura dell'accoglienza e della solidarietà.

L'ADOZIONE FRA 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

Il Gruppo informale sui minori che ha già elaborato il documento « Il diritto alla famiglia dei bambini in difficoltà o in situazione di abbandono: un appello alla collaborazione ed alla solidarietà » ha deciso di intervenire nel dibattito in corso sull'adozione con questa nota, che può essere sottoscritta da tutte le organizzazioni e persone interessate.

Alla stesura hanno collaborato anche rappresentanti del Centro italiano per l'adozione internazionale, del Servizio So-

ziale Internazionale e dell'Associazione « Amici Trentini ».

Ricordiamo che il gruppo è composto da: Giorgio Battistacci, magistrato, Procuratore generale della Repubblica di Perugia; Oreste Benzi, responsabile Associazione Papa Giovanni XXIII di Rimini; Celso Coppola, funzionario del Ministero di grazia e giustizia, componente del Consiglio direttivo dell'ISTISSS; Grazia Maria Dente, Vice Presidente del MOVII; Aurelia Florea, Direttore ISTISSS; Francesca Ichino Pellizzi, componente del Consiglio direttivo del Centro Ausiliario Minorile (CAM) di Milano; Alfredo Carlo Moro, Consigliere di Cassazione, Direttore della rivista « Bambino incompiuto »; Marisa Musu, Presidente nazionale Coordinamento genitori Democratici (CGD); Giovanni Nervo, presidente Fondazione « E. Zancan »; Giorgio Pallavicini, Presidente Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA); Ernesta Rogers, docente di Servizio Sociale della Scuola C.E.P.A.S. di Roma, componente Consiglio Direttivo dell'ISTISSS; Milena Santerini, responsabile dell'Associazione Cultura Assistenza Popolare (ACAP) e componente della Comunità di S. Egidio di Roma; Maria Teresa Tavassi, della Caritas Italiana; Frida Tonizzo, rappresentante del Coordinamento Sanità Assistenza fra i movimenti di base di Torino; Tiziano Vecchiato, Coordinatore tecnico scientifico della Fondazione « E. Zancan ».

Premessa.

Viviamo in un momento sociale di profonde contraddizioni. Mentre va emergendo un riflusso in un privato assolutizzato che rifiuta controlli e sostegni e proclama diritti sganciati dai doveri, si vanno moltiplicando disponibilità generose per esercitare fino in fondo una ricca solidarietà nei confronti dei deboli. Mentre si va sempre più sviluppando l'attenzione verso l'infanzia e i suoi problemi, e si vanno scandagliando con sempre mag-

giore precisione e sensibilità i bisogni non materialistici della persona che si apre alla vita, si va anche riproponendo una omertà tra adulti che tende a privilegiare gli interessi di questi su quelli di chi non è in grado di rappresentare compiutamente le sue più autentiche esigenze e di pretenderne l'attuazione. Mentre si va diffondendo una fortissima preoccupazione per quel disagio adolescenziale che spesso sfocia nella devianza (nei suicidi, nella tossicodipendenza, nella criminalità) e si vanno sollecitando iniziative (e disponendo fondi) per cercare di recuperare le molte patologie da cui è affetta la società di oggi, si va contraendo la spinta a quell'efficace intervento preventivo che solo — costruendo personalità autenticamente mature e libere — consente di ridurre fortemente le cause di devianza.

Appare necessario che vi sia una presa di coscienza collettiva di questa profonda ambiguità in cui oggi viviamo: per far crescere sempre meglio le molte risorse e potenzialità positive di cui è ricco il nostro tessuto sociale; per rimuovere i pesanti pericoli di involuzione e arretramento che si profilano all'orizzonte sulla reale, declamata, tutela dell'infanzia.

Il problema è certamente in primo luogo culturale ma anche operativo perché molto spesso gli equivoci culturali si traducono, non solo sul piano dell'opinione pubblica ma anche sull'azione legislativa e di governo anche locale, in disimpegno, in distorsioni dell'intervento, in carenze di strutture, di mezzi e di energie.

Le proposte di legge per una riforma dell'adozione.

Un primo riflesso di questa situazione, che suscita una particolare preoccupazione, è costituito dalle proposte di revisione della vigente disciplina dell'adozione (legge 4 maggio 1983, n. 184) contenute in vari disegni di legge presentati in Parlamento.

Così, nella proposta n. 1775 presentata dal sen. Lombardi ed altri il 19 maggio 1989, si suggerisce tra l'altro di intro-

durare il principio secondo cui dovrebbe essere privilegiato « l'affidamento del minore ai coniugi presso i quali di fatto il medesimo si trovi », mentre la proposta n. 3887 presentata il 4 maggio 1989, dall'on. Cappiello e altri intende abolire le sanzioni di inidoneità ad adottare previste dagli attuali articoli 9, 71 e 72 della legge 184/83 per chi si sia procurato illecitamente un minore.

A sua volta, il progetto n. 3753 presentato il 21 marzo 1989 dall'on. Berselli e altri prevede che il minore possa essere adottato anche da una singola persona, purché legata a lui da « rapporti significativi », e la proposta n. 3945 presentata il 18 maggio 1989 dall'on. Vizzini e altri vorrebbe ripristinare nel nostro ordinamento l'adozione consensuale, che era stata abolita nel 1983 sia per scongiurare i danni insiti nel rischio di ricatti o di ripensamenti da parte dei genitori di origine e sia per evitare ogni possibile pressione su di loro.

Dal canto suo, il progetto n. 4657 del 14 marzo 1990 presentato dall'on. Battistuzzi e altri propone il blocco totale delle adozioni di minori stranieri per un periodo di due anni (termine entro il quale il Governo dovrebbe riordinare l'intera normativa delle adozioni e degli affidamenti con un apposito decreto legislativo), esigendo che in ogni caso siano privilegiate le adozioni dei minori cittadini italiani e che ogni domanda di adozione sia definita nel termine massimo di sei mesi, ed inoltre prevedendo che le controversie tra la famiglia di origine e i coniugi adottanti siano risolte con la procedura di urgenza prevista per la repressione delle condotte antisindacali.

Altre proposte, poi, prevedono che l'adozione sia permessa anche quando uno dei coniugi abbia superato i limiti di età attualmente fissati dalla legge.

Il mercato dei bambini: una porta aperta anche alle persone inidonee.

Come si può agevolmente constatare, si tratta in buona sostanza di iniziative

tutte orientate ad allargare le maglie della legge per assecondare le aspettative di chi vuole ad ogni costo un bambino, fino a consentire la liberalizzazione di quel « mercato dei bambini » che oggi più che mai continua a prosperare sotto le più svariate forme (falsi riconoscimenti di paternità, affidamenti di fatto, falsificazioni di atti di nascita, ecc.).

Al riguardo va segnalato che, a seguito degli interventi dell'autorità giudiziaria, negli scorsi anni sono stati allontanati minori che avevano subito maltrattamenti da parte di persone che li avevano adottati prima dell'entrata in vigore della legge 184/83, o senza l'osservanza delle garanzie previste dalla legge stessa. In diversi casi gli adottanti soffrivano di gravi problemi (malati di mente, sadici, pedofili, con profondi disturbi della personalità, ecc.). In altri casi, sempre prima della legge 184/1983, l'adozione, soprattutto di bambini stranieri, veniva perseguita da persone, anche molto anziane, con il preciso scopo di assicurarsi una compensazione ai loro problemi o, addirittura, di procurarsi del personale di servizio gratuito.

I messaggi, spesso diffusi attraverso i mezzi di comunicazione e che si sentono talvolta ripetere anche da qualche « addetto ai lavori », sono per lo più espressione di una linea di tendenza decisamente involutiva, improntata al soddisfacimento delle esigenze degli adulti e del tutto indifferente al diritto del minore a godere di validi affetti familiari, diritto che è invece tutelato dalla vigente disciplina normativa dell'adozione e dell'affidamento.

Si tende a negare legittimità ad ogni forma di intervento della magistratura minorile e dei servizi sul disagio del bambino all'interno della famiglia, qualificando qualsiasi provvedimento assunto a sua difesa come intervento repressivo contro i genitori. Si crea così un atteggiamento di generalizzata sfiducia che impedisce alle famiglie in gravi difficoltà di richiedere l'indispensabile sostegno; ciò finisce anche, talvolta, col paralizzare le necessarie iniziative degli operatori minori.

I giornali sono sovente propensi a riferire in termini emotivi e superficiali i fatti che vedono coinvolti i bambini, e quindi il lettore viene male informato, quanto non è addirittura fuorviato nel suo bisogno di conoscenza e nelle sue possibilità di giudizio.

Vanno riemergendo il mito della famiglia « di sangue » e la figura del genitore « padrone ».

Anziché analizzare le cause soggettive ed oggettive del malessere e della devianza minorile, si preferisce insistere sull'affermazione che a nessuno dev'essere consentito sindacare le scelte degli adulti qualunque sia il loro comportamento nei confronti dei minori.

Passa, così, quella concezione appropriativa e speculativa del rapporto tra adulti e bambini che continua a provocare tanti guasti nel tessuto sociale.

È assai preoccupante che si vada diffondendo l'idea che il procacciarsi un bambino a qualunque costo e con qualunque mezzo sia un atto di autentico amore, come tale sempre commendevole e giustificabile.

Occorre prendere coscienza che « comprare » un bambino non significa soltanto pagare degli intermediari, ma anche mettere in moto un meccanismo in cui figurano al primo posto i desideri degli adulti ed il bambino è considerato come un qualcosa da procurarsi in qualsiasi modo, non importa come.

Non c'è, quindi, da stupirsi se, in una simile ottica, anche l'adozione internazionale – a cui oggi si rivolge la larghissima maggioranza delle coppie – rischia di perdere il suo profondo significato originario, che partiva dal riconoscimento oggettivo che il bambino straniero come tutti i bambini è portatore degli stessi diritti che devono essere rispettati.

Occorre quindi rifiutare e prevenire mezzi di accaparramento che ignorano la dignità della persona umana.

La Commissione della C.E.I. « Giustizia e Pace » nella nota pastorale « *Uomini di culture diverse: dal conflitto alla solidarietà* » ha recentemente affermato: « Il desiderio di avere un bambino, difficilmente

reperibile sul territorio italiano, porta molte coppie a cercarlo sul "mercato" straniero. E non sempre si seguono strade limpide e legali, anzi a volte si utilizzano mezzi illeciti, giustificandosi con l'autoconvincimento di aver fatto un'opera di bene perché si è sottratto un bambino a una morte sicura nel suo paese ».

« Ma anche il bambino straniero ha dei diritti che devono essere rispettati. La famiglia adottante è spesso tentata, per sentirlo più suo, di imporre sul bambino una "maschera bianca" e cioè di negare sostanzialmente la sua origine, il suo precedente vissuto, di convincerlo di essere bianco, il che comporta una costruzione distorta della sua identità e quindi una limitazione della sua reale socializzazione e insufficienti meccanismi difensivi per il successivo adattamento alla realtà ».

Il diritto del minore alla famiglia.

È da tener presente che il nostro ordinamento giuridico, in applicazione delle direttive costituzionali, è tutto imperniato sull'esigenza di assicurare al minore un processo di maturazione fondato sull'esistenza di rapporti positivi con precise figure genitoriali di riferimento. A tale scopo è stata dettata una scala di interventi ben definiti, ponendo a carico delle Istituzioni l'obbligo di sostenere in maniera efficace la famiglia d'origine in difficoltà e di promuovere il temporaneo affidamento di quei minori il cui nucleo familiare non sia per ragioni contingenti in grado di attuarne l'educazione. Si stabilisce infine il dovere per lo Stato di procurare tempestivamente ai minori l'affetto di una famiglia adottiva quando si manifesti evidente l'irrecuperabilità di un adeguato legame genitoriale.

Occorre quindi fortemente sottolineare che la disciplina dettata dalla legge 184/83 - che su questi principi si fonda - conserva tutt'oggi intatta la sua piena validità, rappresentando il riconoscimento giuridico di una scelta già delineata dalla Costituzione, che statuisce il diritto del minore ad avere comunque un idoneo

ambiente familiare che possa adeguatamente adempiere al compito insostituibile di favorirne la crescita personale.

Ne consegue allora che la genitorialità autentica non risiede soltanto nel rapporto procreativo, ma nella capacità di esercitare la funzione educativa attraverso gli affetti e l'impegno.

Prospettive per una effettiva tutela dei minori italiani e stranieri in situazione di abbandono.

L'unica strada da percorrere, se veramente si è intenzionati a compiere dei passi in avanti per un'effettiva tutela dei minori, è quella di impegnarsi, innanzi tutto, perché trovi concreta applicazione la legislazione esistente e vengano al più presto affrontate in Parlamento le riforme indispensabili per rendere più compiuta la tutela del minore (per esempio le riforme dell'assistenza, dell'ordinamento giudiziario minorile e della tutela penale minorile).

Si rinvia per più adeguati piani di intervento omogenei e coordinati a quanto esposto nel documento « *Il diritto alla famiglia dei bambini in difficoltà o in situazione di abbandono: un appello alla collaborazione e alla solidarietà* ».

Riaffermare le finalità dell'adozione.

In particolare, per quanto riguarda l'adozione, si deve ribadire che essa deve essere sempre finalizzata ad inserire il minore deprivato delle cure parentali in una valida famiglia, di cui siano stati previamente verificati i requisiti di capacità indispensabili all'assunzione di un compito così impegnativo e le disponibilità a rispettare la personalità del minore ed a valorizzarne le potenzialità.

Naturalmente lo stato di abbandono andrà accertato in concreto nelle diverse situazioni, senza riduzionismi interpretativi e senza lasciarsi fuorviare da stereotipi sui modelli di famiglia che potrebbero condizionare i diversi operatori.

Deve riaffermarsi che tutta la procedura adottiva, incidendo sui fondamentali diritti della persona, anche costituzionalmente garantiti, non può non essere svolta dal soggetto istituzionalmente delegato ad incidere sui diritti soggettivi e cioè da una magistratura minorile sempre più specializzata.

L'adozione internazionale.

La più grande attenzione deve essere dedicata per far sì che l'adozione internazionale continui ad ispirarsi a quei valori di accoglienza e di superamento di ogni discriminazione che le sono propri, battendosi perché essa non funzioni come una scorciatoia di comodo per arrivare a adozioni che considerano i bambini un bene di consumo.

La recente Convenzione sui diritti del bambino approvata il 20 novembre 1989 dall'Assemblea Generale dell'ONU all'articolo 21 impegna gli stati aderenti a (...):

« b) riconoscere che l'adozione internazionale può essere un mezzo alternativo di assistenza al bambino/a, se, il/la bambino/a non può trovare accoglienza in una famiglia affidataria o adottiva o non può, in alcun modo adeguato, essere accudito nel paese di origine del bambino stesso;

« c) assicurare che il/la bambino/a soggetto/a ad adozione in un altro Paese goda di misure di tutela e di condizioni equivalenti a quelli esistenti nel caso dell'adozione nazionale;

« d) prendere tutti i provvedimenti adeguati a garantire che, nell'adozione internazionale, la sistemazione non comporti un improprio lucro finanziario per coloro che vi sono implicati ».

Questi enunciati – ribaditi anche in recenti Convegni internazionali – devono concretizzarsi in una seria opera di preparazione nei confronti di chi si accosta a questa esperienza e in accurati controlli e cautele in ogni sua fase attuativa.

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 quelle 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 d'origine.

Nei Paesi che non prevedono nel loro ordinamento un'adozione legittimante radicata in una situazione di abbandono, è opportuno che l'autorizzazione all'ingresso di minori provenienti da questi Paesi sia condizionata all'approvazione di Convenzioni bilaterali o multilaterali che esigano l'accertamento nel Paese d'origine di una pregressa situazione di abbandono o di una volontà di abbandonare definitiva da parte dei genitori.

Responsabilità delle organizzazioni private che operano nel campo dell'adozione internazionale.

Notevoli sono le responsabilità che gravano sulle organizzazioni che operano nel settore. Innanzitutto esse dovrebbero rendersi promotrici, nei Paesi di provenienza dei minori, di vaste campagne dirette a prevenire le situazioni di abbandono, così come dovrebbero evitare che un incontrollato ricorso alle adozioni internazionali possa di fatto risolversi in una incentivazione all'abbandono.

L'estrema delicatezza della materia e l'indubbia complessità dei problemi giuridici ed umani che comporta l'adozione internazionale rendono assolutamente ineludibile una forte pressione verso gli uffici ministeriali competenti italiani e stranieri affinché essi si dotino quanto prima di dettagliati strumenti regolamentari sotto forma di accordi bilaterali o multilaterali con gli Stati di provenienza dei minori (così come era auspicato dal legi-

slatore del 1983), sia per evitare conflitti di norme che per consentire il corretto svolgimento delle pratiche di adozione.

Sotto questo profilo può anche pensarsi a miglioramenti legislativi alla legge 184/1983, ma purché gli stessi siano destinati ad offrire migliori garanzie ai minori e non già a rendere più « facile » il mercato dei bambini.

Privilegiare la vita in famiglia dei bambini nei loro Paesi.

Un ultimo aspetto va tenuto in particolare considerazione e riguarda l'esigenza di un nuovo rapporto fra Nord e Sud del mondo, fra Paesi ricchi e Paesi in via di sviluppo, che consenta di superare gli squilibri oggi esistenti sul piano economico e sociale.

Anche alla luce di quanto è stato finora detto, è prioritario, dunque, operare perché possano cambiare ai più presto le condizioni di vita in questi Paesi, a partire dalle spesso tragiche condizioni in cui versa l'infanzia oggi in molte parti del mondo. Vanno favoriti e incoraggiati, nei rispettivi Paesi d'origine, anzitutto gli interventi sociali diretti a mantenere il bambino nella sua famiglia e, quando questo non è possibile, in un'altra famiglia.

In quest'ottica vanno sviluppati – tramite le organizzazioni non governative, le associazioni del volontariato, le Chiese – progetti specifici diretti a sostenere – anche attraverso aiuti concreti – i nuclei familiari in difficoltà « adottando » cioè, a distanza, le famiglie dei minori oppure promuovendo in questi Paesi forme di accoglienza familiare in alternativa al ricovero in istituti di assistenza.

Roma, 12 ottobre 1990.

OSSERVAZIONI PER UNA RIFORMA DELLA LEGGE 184/83 DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE SERENA PER LA DIFESA DEL MINORE

Premessa.

Una conoscenza tardiva della indagine conoscitiva che si stava sviluppando di-

nanzi alla Commissione giustizia della Camera dei deputati in ordine alla legge 184/83 ha impedito uno studio organico e documentato sulle riforme da apportarsi a detta legge, riforme indispensabili alla luce dei casi di cui l'Associazione Serena è venuta a conoscenza pur avendo solo un anno di vita.

L'Associazione Serena è infatti sorta nel marzo 1990 sull'onda del caso di Serena Cruz Giubergia, già felicemente inserita nella famiglia Giubergia di Racconigi e letteralmente « strappata » alla stessa per essere affidata ad altri « genitori ». Dopo aver seguito – come del resto mezza Italia – la vicenda con tanta fiducia verso le istituzioni a cui ci siamo ripetutamente rivolti, e dopo essere venuti a conoscenza di tanti altri casi in cui le istituzioni sono fallite è insorto in noi « associati per amore » un dichiarato spirito di « diffidenza » verso le istituzioni (giudici dei tribunali per i minorenni, assistenti sociali, consulenti tecnici d'ufficio, scuola, etc.) pur con la volontà di collaborare con le stesse per la miglior soluzione dei « casi concreti ».

Questo dichiarato spirito di « attenzione critica » ha creato una ostilità preconcetta verso l'operato della associazione la cui volontà è quella di far emergere il mondo per lo più sommerso della sofferenza dei minori « trattati » dalle istituzioni, e di rendere note situazioni, trattamenti e conseguenze degli stessi per collaborare alla miglior soluzione dei casi stessi ed evitare gli errori che ritenevamo fossero stati commessi, o almeno ripararne gli effetti per evitare maggiori danni a delle creature innocenti ed indifese quali sono i bambini. Chi invece ha capito le profonde motivazioni che consentono il notevole sforzo – del tutto gratuito e disinteressato – della vita dell'Associazione Serena (vedasi Gabrielle Turnaturi, « Associati per amore », ed. Feltrinelli, 1990, pag. 77) ha giustamente detto che in questo modo « si dà voce alla propria personale esperienza, si dà autorità alla concretezza dell'esperienza. La cultura del quotidiano e del concreto si confronta con quella del sapere astratto e del potere burocratico ».

Il metodo della divulgazione del contenuto e del trattamento dei casi concreti che l'Associazione Serena persegue attraverso un proprio periodico (« L'Ala »), da un lato serve a fare luce o portare aria su drammi umani di minori e di adulti che invece si vorrebbe (in nome di uno strumentale uso del rispetto della *privacy*) mantenere avvolti nella più assoluta riservatezza e nell'anonimato, e dall'altro lato a verificare se i principi (quali quello dell'interesse primario del bambino), su cui non si può non concordare, sono concretamente e con quali effetti applicati nei singoli casi.

Non ci si stupisce quindi se nessuno ha ritenuto di segnalare la nostra esistenza alla Commissione giustizia e quindi di non essere stati interpellati in sede di audizioni dinanzi alla stessa.

Abbiamo invero la convinzione che vi sono dei valori o criteri di comportamento, che dir si voglia, che non sono di esclusiva competenza degli organi istituzionali ma che questi mediamo dal « comune interesse » (*alias* opinione pubblica) attraverso le persone ad essi preposte, che sono esse stesse parte di tale « comune sentire » alla cui formazione tutti possono contribuire attraverso la raccolta e la critica delle informazioni.

Facciamo appello quindi alla Presidenza ed agli autorevoli membri di detta Commissione attraverso il presente promemoria perché sia tenuta presente anche la nostra voce di dissenso e di allarme sugli errori ed effetti perversi derivanti dall'attuale applicazione della legge 184/83 sintetizzando al massimo i punti su cui l'Associazione Serena ritiene indispensabile l'intervento del legislatore.

I

Migliore definizione dei presupposti dello stato di abbandono al fine di indirizzare al meglio il compito ermeneutico dei giudici, anche nel rispetto della Costituzione e delle convenzioni internazionali

L'articolo 8 della legge 4 maggio 1983, n. 184, definisce la « situazione di abban-

dono » che giustifica l'adottabilità di un minore, cioè la sua perpetua sottrazione alla famiglia di origine. Perché si possa parlare di abbandono occorre – è noto – che i minori si trovino « privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi ». Sulla condizione concreta di questa « privazione di assistenza » si sono sbizzarrite dottrina e giurisprudenza, arrivando ad affermazioni non uguali su tutto il territorio nazionale, con conseguenze facilmente immaginabili sui minori.

Di qui l'esigenza di una più chiara precisazione dei presupposti interpretativi.

Si segnalano con piacere alcune recenti sentenze della Corte suprema di cassazione, di temperamento dei diversi interessi in gioco (decisioni purtroppo non seguite da tutti i giudici, con danni irreparabili sui minori e sulle famiglie nell'attesa della decisione finale di terzo grado che giunge con tempi troppo lunghi, non è esecutiva e si inserisce in una situazione di fatto perlopiù irreparabilmente compromessa).

La sentenza n. 2717/89 ha ricordato che « la dichiarazione di adottabilità del minore, la quale integra un sacrificio del suo diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia naturale – sacrificio giustificabile solo in presenza di uno stato di abbandono morale e materiale (articoli 1 e 8 della legge n. 184 dell'83) – non può discendere dal mero riscontro dell'inadeguatezza dell'apporto affettivo e materiale dei genitori e quindi della preferibilità, ai fini di un più sano sviluppo psicofisico della persona, di una vita presso terzi, occorrendo, invece, che la vita offerta dalla famiglia di origine sia inferiore alla soglia del minimo indispensabile per non compromettere in modo grave e permanente detta crescita, sì da giustificare il sacrificio del definitivo distacco dalla famiglia naturale (conf. Cass. n. 8377 dell'87).

Con la sentenza 8 febbraio 1989, n. 793, la Corte ha affermato che: « nella nuova disciplina dell'adozione speciale, di

cui agli articoli 8 ss. della legge 14 maggio 1983, n. 184, lo stato di adottabilità si configura come un eccezionale sacrificio (della primaria esigenza di crescita e sviluppo del minore nella famiglia di origine), che la legge autorizza non già per il mero fatto che una vita in istituto o presso terzi possa presentarsi come intrinsecamente più adatta per lo sviluppo fisico e psichico del minore, ma perché (e solo quando) la vita offerta dai genitori sia talmente inadeguata da far considerare la rescissione del legame familiare come il prezzo inevitabile da pagare, per evitare un danno maggiore. Pertanto la limitatezza dell'apporto affettivo e materiale dei genitori verso il figlio, pure quando si protragga nel tempo, e trovi causa, oltre che in modeste condizioni culturali ed economiche, in pecche di tipo caratteriale od in disordinate abitudini, non consente la dichiarazione dello stato di adottabilità, se non si traduca nella mancanza di assistenza, piuttosto che in un'assistenza incompleta, ma presente ».

La Corte di cassazione con sentenza 5 giugno 1989, n. 2717, ha enunciato infatti il principio di diritto secondo cui « la dichiarazione di adottabilità del minore, la quale integra un sacrificio del suo diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia naturale – sacrificio giustificabile solo in presenza di uno stato di abbandono morale e materiale (articoli 1 e 8 della legge n. 184 del 1983), non può discendere dal mero riscontro dell'inadeguatezza dell'apporto affettivo e materiale dei genitori e quindi della preferibilità, ai fini di un più sano sviluppo psicofisico della persona, di una vita presso terzi, occorrendo, invece, che la vita offerta dalla famiglia di origine sia inferiore alla soglia del minimo indispensabile per non compromettere in modo grave o permanente detta crescita, sì da giustificare il sacrificio del definitivo distacco dalla famiglia naturale (cfr. Cass. n. 8377 del 1987).

Nello stesso senso cfr. Cass. n. 2718 del 1989 e Cass. n. 4956 del 1989 che ha ribadito a tutti che « l'ordinamento considera preminente, per l'interesse del mi-

nore stesso, la sua crescita in detta famiglia di origine, contemplando l'adottabilità come rimedio all'abbandono, non quale strumento per assicurare condizioni di vita migliori ».

Tali principi non paiono essere stati sinora tenuti in considerazione da tutti gli organi chiamati ad applicare la legge.

Gli articoli 29 e 30 della Costituzione dispongono che « la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio », che « è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli » e che solo « nei casi di incapacità dei genitori la legge provvede a che siano assolti i loro compiti ». Merita ricordare che anche la Convenzione europea per i diritti dell'uomo riconosce e tutela « il diritto al rispetto della vita privata e familiare, salvo particolari e specifici casi » (articolo 8) ed il diritto « di fondare una famiglia » (articolo 12). Tali diritti sono stati tenuti presenti dagli organi chiamati ad applicare in prima persona le norme anzidette: la Corte Costituzionale (sentenza n. 76 del 1974) ha affermato che « deve tenersi anche conto dell'esigenza, di evidente contenuto umano e sociale, di conservare sino al limite i legami con la famiglia di origine. Non risponde pertanto ad una necessità costante che, nel conflitto, gli interessi del minore debbano prevalere in modo assorbente su quelli della famiglia di origine »; la Corte Europea per i diritti dell'uomo, in tema di interpretazione dell'articolo 8 della Convenzione, ha affermato che « nel caso di aspetti particolarmente intimi della vita familiare ... devono sussistere motivazioni particolarmente gravi perché siano legittime ingerenze dei pubblici poteri (Corte Europea 22 ottobre 1981, *Dudgeon c. Gran Bretagna*, cfr. anche 9 ottobre 1979, *Airey c. Irlanda*).

Nell'attuazione della legge n. 184 del 1983 non pare tenersi in gran conto il diritto dei genitori naturali di fondare una loro famiglia, di mantenere, di istruire ed educare i loro figli e di essere protetti contro le arbitrarie interferenze nella loro vita privata e familiare.

L'impedire loro di avere con sé, nella propria famiglia (che tutti gli organi dello Stato sono chiamati a tutelare...) i figli nati dalla loro unione corre il rischio di minare la sopravvivenza della loro stessa famiglia (intesa anche come coppia). Forse anche questo aspetto merita una attenta considerazione !

II

Miglioramenti della fase giurisprudenziale al fine di garantire il rispetto dei diritti di difesa dei genitori nazionali.

a) *Individuazione del giudice competente per la fase di opposizione al decreto di adottabilità.*

La fase di opposizione al decreto che ha dichiarato lo stato di adottabilità si svolge avanti allo stesso tribunale che ha emesso il decreto medesimo e, molto sovente, a far parte del Collegio sono chiamati gli stessi giudici che hanno emesso il provvedimento opposto.

Si ritengono probabilmente applicabili le norme previste dal codice di procedura civile (articolo 51, n. 4, del codice di procedura civile) le quali dispongono che il giudice ha l'obbligo di astenersi se ha conosciuto della causa « come magistrato in altro grado del processo ». Tale norma viene interpretata come non applicabile relativamente a fasi diverse di uno stesso grado del processo, come potrebbero quindi essere le fasi di declaratoria dello stato di adottabilità e di reclamo avverso tale decreto.

Nel processo penale (al quale si ritiene che debba essere più da assimilarsi il rito minorile) l'articolo 34 del codice di procedura penale prevede invece una incompatibilità da atti compiuti nel procedimento, disponendo così ad esempio che « non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare o ha disposto il giudizio immediato o ha emesso

decreto penale di condanna... ». Se si applicasse tale principio alla fase di opposizione al decreto che ha dichiarato lo stato di adottabilità allora vi sarebbe un irreparabile vizio di costituzione del giudice.

Nella realtà delle nostre aule di Giustizia l'identità almeno parziale tra il giudice che ha emesso il decreto di stato di adottabilità ed il giudice che ha deciso l'opposizione avverso tale decreto viene, anche se sicuramente non intenzionalmente né consapevolmente, ad influenzare negativamente il sereno ed imparziale riesame del proprio operato.

b) *Chiara definizione delle regole probatorie da applicare nel giudizio e del valore da dare alle « opinioni » delle assistenti sociali.*

Un problema molto delicato dell'opposizione avverso la declaratoria dello stato di adottabilità è costituito dal regime probatorio (onere della prova, tipi di prova utilizzabili) e del valore da attribuire ai « giudizi » ed alle « impressioni » ecc. degli organi amministrativi dei servizi sociali. Nella legge n. 184 del 1983 si dice che nella fase preliminare alla declaratoria di adottabilità possono essere disposti « tramite i servizi locali e gli organi di pubblica sicurezza approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verificare se sussiste lo stato di abbandono » (articolo 10). Nell'articolo 15 si prevede poi che l'eventuale declaratoria di adottabilità può avere luogo a conclusione delle indagini e degli accertamenti previsti negli articoli precedenti.

Per quanto riguarda la fase di opposizione alla declaratoria di stato di adottabilità l'articolo 17 prevede espressamente da un lato l'obbligatorietà dell'esame del ricorrente, delle persone convocate e di quelle indicate dalle parti e dall'altro lato la possibilità di ulteriore istruttoria. Nient'altro viene detto sui mezzi di prova utilizzabili.

A questo punto sorge quindi il dubbio se siano applicabili le norme probatorie del diritto civile ovvero di quello penale (di recente novellato): il Presidente del tribunale per i minori di Torino in una recente ordinanza, con la quale disponeva la rinnovazione di un dibattimento per consentire l'immediatezza del giudizio e l'identità tra collegio istruttore e Collegio decidente, ha detto che il dibattimento è regolato sulla falsariga di quello penale. Argomentando *a fortiori* dovrebbero diventare giustamente applicabili anche le norme probatorie penali. In tal modo il giudice minorile potrebbe utilizzare solo prove che hanno per oggetto fatti (articoli 187 e 194 del codice di procedura penale), pena la loro inutilizzabilità (articolo 191 del codice di procedura penale), dando conto nella motivazione dei risultati acquisiti e dei criteri adottati», tenendo presente che «l'esistenza di un fatto non può essere desunta da indizi a meno che questi siano precisi, gravi e concordati» (articolo 192 del codice di procedura penale) e continuando a rimanere l'unico *peritus peritorum*.

Se si applicassero invece i principi del processo civile si dovrebbe in ogni modo applicare il principio dispositivo (art. 2697 c.c.) con possibilità per il giudice di valutare direttamente le prove secondo il suo prudente apprezzamento (art. 116 c.p.c.) con precisa elencazione delle prove legali cioè di quelle la cui efficacia è prevista tassativamente dal legislatore salva la possibilità di prova contraria.

Né nel sistema penale né in quello civile è previsto, per quanto riguarda la fase del giudizio, che le «impressioni», i «giudizi» e le «valutazioni» dei servizi sociali costituiscano delle «prove» e tantomeno delle «prove legali». In entrambi i giudizi le prove devono vertere solo sui fatti, devono essere assunte in giudizio nel contraddittorio delle parti (conforme alle normative costituzionali) e non possono vertere su «valutazioni». Il giudice, nel caso non possieda cognizioni tecniche su materie specifiche (anche psicologiche) può farsi aiutare da un CTU, il quale, dopo il giuramento, procede agli

accertamenti con la possibilità di contraddittorio.

Nel giudizio di opposizione allo stato di adottabilità i giudizi, le impressioni e le valutazioni dei servizi sociali locali (indispensabili nella fase precedente) devono quindi essere assoggettati al normale regime probatorio e servire solo in quanto riferiscano fatti concreti; il giudice ha la possibilità di chiedere ad esempio valutazioni psicologiche, ma solo a persone scelte negli appositi albi o comunque fornite di particolare competenza, persone che, dopo apposito giuramento, svolgono il loro compito nella rigorosa osservanza del principio del contraddittorio e del diritto di difesa costituzionalmente garantito.

Sulla base di tale principi pare che il giudice non possa attribuire rilevanza probatoria alle valutazioni, ai giudizi ed alle impressioni dei servizi. Esse non devono avere alcun valore nel giudizio (essendo la loro efficacia limitata alla sola fase precedente) essendo state assunte fuori di esso, senza rispetto dei diritti di difesa e prestando fede più di frequente di quanto non si creda persino a dicerie di persone non identificate (basti pensare alla famosa frase così cara alle assistenti sociali: «dalle informazioni assunte», ma da chi?, come? etc.).

c) Rafforzamento dei diritti della difesa sia dal minore che dei suoi genitori o parenti naturali con una diversa gestione del patrocinio dei non abbienti.

Nell'attuale regime della legge 184/83 la difesa del minore è affidata ad un curatore che è nominato e pagato dallo stesso tribunale che decide sul caso. Pur non dubitando della coscienza professionale in genere degli avvocati che vengono nominati a tale compito sono evidenti i motivi di imbarazzo che tale procedura crea per entrambe le parti. La rappresentanza giuridica del minore è in genere del tutore-Presidente della USL di residenza del minore stesso, quindi un organo istituzionale che in genere per i molti compiti a cui deve assolvere fornisce al minore una rappresentanza puramente formale.

Anche la tutela dei genitori o parenti naturali « non abbienti » opponenti alla dichiarazione di adottabilità è gestita completamente all'interno del tribunale che dovrà decidere sul caso, con la nomina del difensore d'ufficio pagato dallo Stato rimessa al tribunale stesso.

Si chiede che tale nomina venga invece rimessa liberamente alla scelta dei patrocinati mentre il tribunale dovrà limitarsi soltanto a controllare la legittimità dei titoli per cui viene chiesta la difesa d'ufficio.

Il metodo è attualmente adottato dalla legge 30 luglio 1990, n. 217 (« Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti » nei procedimenti penali) che all'articolo 9 prevede « chi è ammesso al patrocinio a spese dello Stato può nominare un difensore scelto fra gli iscritti ad uno degli albi degli avvocati e procuratori del distretto di Corte d'Appello nel quale ha sede il giudice davanti al quale pende il procedimento ».

Tutti i difensori delle parti dovranno poi poter svolgere il proprio lavoro con maggiore libertà di iniziativa e di controllo: si chiede la partecipazione del difensore alla camera di consiglio che dovrebbe decidere lo stato di adottabilità, la possibilità per la difesa sia in quella fase che in quella della successiva opposizione di poter far visitare il minore da propri consulenti tecnici, di poter soprattutto tenere un contatto con il minore che oggi è sotto il controllo esclusivo del « giudice » circondato dal silenzio e dall'isolamento.

Questo è un altro punto di una gravità estrema e di effetti irreparabili. È prassi del tribunale dei minorenni di troncare i rapporti tra il minore ed i propri genitori con il provvedimento dichiarativo dello stato di adottabilità, provvedimento non ancora definitivo ma impugnabile sia in appello che in Cassazione e questa situazione di applicabilità immediata di una sanzione così grave e devastante sia per il minore che i propri genitori (paragonabile veramente ad una « carcerazione preventiva ») non ha limiti nel tempo per cui viene eseguita mentre

pende il procedimento di impugnazione che potrebbe scaturire (come spesso scaturisce) in una sentenza di Cassazione che ne dichiara l'erroneità. Il giudice di rinvio però si trova, dopo anni (anche 5 o 6) a dover disfare un nuovo rapporto affettivo (quello tra il minore e la famiglia « adottiva a rischio » – rischio di chi?) e ricucire il vecchio rapporto affettivo tra il minore ed i genitori naturali, ...un autentico dramma.

L'immediata esecutività dei provvedimenti del tribunale deve quindi essere impedita, o prevista in casi di estrema gravità, tassativamente indicati, e non rimessi come oggi al solito « prudente apprezzamento del giudice ».

III

Va ripensato il problema del segreto.

L'articolo 73 della legge n. 184 del 1983, che proibisce di dare informazioni sulla stato di figlio legittimo per adozione, è stato talora interpretato come espressione di un principio generale cui la famiglia di sangue e la nuova famiglia adottante non devono conoscersi. Scrive in proposito il dott. Piercarlo Pazè: « Se ciò rassicura i genitori adottanti da paure di perdita, nella realtà invece si manifestano situazioni, certamente eccezionali, in cui una conoscenza può essere opportuna: si pensi alla mamma naturale gravemente ammalata che vuole sapere che il figlio va in buone mani, al minore grandicello che comunque si ricorda della propria famiglia e desidera mantenere qualche contatto con i fratelli, alla scelta dei genitori adottivi in coniugi che già costituivano il punto di riferimento del minore quando egli viveva con i suoi, e così via. La questione del segreto si pone anche per l'adottato che, raggiunta la maggiore età, desidera conoscere e recuperare le proprie radici ». Questione risolta radicalmente dal tribunale dei minorenni di Torino con sentenza 4 febbraio 1986 (in « Prospettive assistenziali »

n. 83, luglio-settembre 1988) nel senso che non si possano mai dare informazioni all'adottato sulle sue origini alcuni si domandano – prosegue il dottor Pazè – se sia necessario e giusto un divieto del genere anche nei confronti dell'adottato ormai maggiore di età, che vive in modo drammatico il problema relativo al « di dove vengo » e « chi sono i miei genitori » e « come stanno ora » ?.

Questi interrogativi ed altri sulle ragioni dell'emergere del fantasma della famiglia di origine come sintomo di qualcosa che non funziona nella famiglia adottiva, se li pone anche l'Ass. Serena e cercherà di ulteriormente approfondirli sulla base di casi concreti, come è suo dichiarato metodo di azione. Certo da tutto questo apparato di segretezza da cui si vuole circondato tutto il procedimento (le udienze sono per lo più interdette al pubblico) relativo al trattamento del presunto « stato di abbandono » e del successivo procedimento di adottabilità proviene un puzzo di procedimento inquisitorio che se è stato giustamente abbattuto (ed era limitato alla fase istruttoria) in sede penale a maggior ragione deve essere riformato in sede di procedimento minorile per la dichiarazione di adottabilità dove le conseguenze sono di una gravità eccezionale, vera e propria « pena di morte civile » per la famiglia (genitori e figli) in cui si dichiara lo stato di adottabilità di un figlio, con la conseguenza della irrimediabilità in caso di errore giudiziario.

IV.

Problematiche relative all'Istituto dell'affidamento familiare (articoli 2, 4, 5 della legge n. 184 del 1983).

Il fine primario dell'affidamento (temporaneo) della famiglia affidataria alla famiglia di origine per « aiutarla » è assai spesso eluso od addirittura aggirato per realizzare uno stato di adozione di fatto (che consenta la percezione di contributi da parte del pubblico erario e non dia

nulla al minore affidato dei diritti giuridico-patrimoniali della famiglia affidataria).

Il legislatore deve intervenire e dettare più precisi e dirimenti principi nell'applicazione di questo istituto. Ad esempio:

a) nel primo comma dell'articolo 5 si dice che « l'affidamento deve accogliere etc. etc. tenendo conto delle indicazioni dei genitori ». Queste indicazioni, che non abbiamo mai visto richiedere o indicare come possibili, debbono essere maggiormente tutelate e rispettate dagli affidatari e soprattutto dalle istituzioni (*alias* giudici ed assistenti sociali);

b) il terzo comma sempre dell'articolo 5 detta una norma che sembrerebbe chiarissima: « L'affidatario deve agevolare i rapporti tra il minore ed i suoi genitori e favorirne il reinserimento nella famiglia di origine » ma è costantemente disapplicato sia dai genitori affidatari che dai giudici che dalle assistenti sociali che tutti insieme gestiscono praticamente l'affidamento. Il legislatore deve intervenire ed introdurre in detto articolo l'espressione « con un rapporto diretto tra la famiglia affidataria e famiglia di origine ». Sembrerebbe logico e comunque non escluso anche dall'attuale dizione della norma citata, ma nella pratica si verifica continuamente il filtro delle istituzioni tra la famiglia affidataria e la famiglia di origine e così il procedimento di reinserimento fallisce in una percentuale elevatissima.

Si pensi che un tribunale è arrivato ad impedire formalmente ad una famiglia affidataria di invitare al proprio desco natalizio il padre naturale del minore affidato;

c) per impedire poi affidamenti coatti e surrettiziamente vere proprie adozioni di fatto si dovrebbe pretendere legislativamente che il consenso all'affidamento del genitore esercente la potestà genitoriale previsto dall'articolo 4 della legge n. 184 del 1983 sia sempre obbligatorio e subordinato ad un consensuale progetto di rientro. Le eventuali eccezioni

a tale regola debbono essere tassativamente indicate, e non rimesse come oggi al « prudente apprezzamento del giudice ».

* * *

Purtroppo la rimessione al « prudente apprezzamento del giudice », che da un lato è imposto dalla astrattezza e generalità della norma giuridica e dall'altro lato dovrebbe conseguire alla preparazione e qualità umana del giudice, ha creato troppe vittime.

Una nostra esperienza diretta, quella che dato impulso al costituirsi della nostra Associazione, il caso di Serena Cruz Giubergia, è sintomatico in proposito. Là dove al comma 6 dell'articolo 9 della legge n. 184 del 1983 sta scritto « l'omissione della segnalazione può comportare l'idoneità ad ottenere affidamenti familiari od adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare » il legislatore con quel « può » si è rimesso al prudente apprezzamento del giudice. Ed i giudici di Torino, al caso della bambina Serena da più di un anno e mezzo amorevolmente curata ed allevata dalla famiglia Giubergia, con un fratellino della sua stessa razza, perfettamente ambientata nella famiglia e nel tessuto sociale di Racconigi, hanno negato l'affidamento familiare che « poteva » essere concesso come del resto richiesto dall'onorevole Bianca Guidetti Serra allora difensore dei signori Giubergia (vedi n. 1 de « L'Ala »).

Di fronte a questo crudele ed erroneo uso dei poteri discrezionali del giudice non può che intervenire il legislatore dettando norme più rigide e tassative che impediscano le deviazioni interpretative dello spirito originario della legge n. 184 del 1983 che è quello di salvare quanto è più possibile il legame naturale (l'unico tra tanti incerti criteri socio-pedagogici) certo tra un bambino e la sua famiglia naturale.

Purtroppo invece – nella pratica gestita da persone ideologicamente ispiratesi ad altri principi – la legge che era sorta soprattutto per tutelare un bambino « abbandonato » cioè « senza famiglia » si

è tradotta in uno strumento autoritario per interferire nella vita di famiglie normali specie se più povere e sprovvedute, nei rapporti interpersonali tra i membri della famiglia stessa e soprattutto per imporre dei criteri educativi che non sono ancora assurdi a livello di principi legislativi e che – se il legislatore si sente – abbia almeno il coraggio di esplicitare! I cittadini almeno sapranno in quale Stato tocca loro di vivere ed a quali modelli educativi debbono fare riferimento per loro e per i loro figli!

A tanto sotto la tutela della nostra Costituzione non siamo ancora giunti.

Anche per chi è rigorosamente laico e quindi si dissocia dagli orrori commessi (anche con « adozioni forzate ») in nome di quel « Dio che ha fallito » e cioè della dottrina statolatrica dei paesi del « socialismo reale », non può che approvare quanto di recente ha detto il cardinale Biffi, arcivescovo di Bologna (vedasi *La Stampa* venerdì 3 maggio 1991: « poiché l'uomo è anteriore allo Stato, lo Stato non ha diritto di esercitare a suo arbitrio quelle attività che possono essere compiute dai cittadini, dalle famiglie, dalle libere aggregazioni. Ha piuttosto il dovere di mettere tutti nelle condizioni concretamente efficaci di attendere ai propri compiti e sviluppare le proprie capacità. Il cardinale non ha mancato di sottolineare la « continua catena di sventure che in questo secolo si è abbattuta sull'umanità proprio a causa delle teorizzate esorbitanze stataliste ». Ricordando l'affermazione dell'enciclica *Rerum Novarum* di papa Leone XIII, di cui quest'anno si celebra il centenario (« non è giusto che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato »), il cardinale di Bologna ha rilevato come la storia confermi l'intuizione di quel Papa e cioè che « le prepotenze stataliste si sarebbero di preferenza indirizzate a colpire la realtà familiare e quindi a derubare i poveri del solo bene che non hanno mai dovuto invidiare ai potenti del mondo ».

Non si poteva dire meglio volendosi riferire ai criteri che non debbono ispirare un legislatore nel porre mano alla « riforma » di una legge così importante

come la legge 4 maggio 1983, n. 184, riforma che si impone non per modificarne lo spirito ma bensì per esplicitarlo (quasi una interpretazione autentica) proprio agli operatori che avrebbero dovuto farne applicazione nel loro operare come invece non è avvenuto e continua a non avvenire, con irreparabili danni per tanti innocenti.

V.

Sulla cosiddetta adozione internazionale.

L'argomento è così gravido di interessi anche economici che l'Associazione Serena intende prendere posizioni solo quando avrà avuto modo di esaminare a fondo almeno alcuni casi in concreto, cosa che non è stato possibile effettuare anche per il geloso attaccamento che le Associazioni autorizzate manifestano ai casi di cui si interessano.

Un solo fatto intendiamo sottolineare nel tanto clamore che il tema suscita sia sul piano giudiziale che su quello socio-politico.

Vi è una riva in cui milioni e milioni di bambini (30 milioni solo nel Brasile) sopravvivono e spesso periscono (anche nei cassonetti della spazzatura) soli, abbandonati veramente da tutti! Di fronte vi è l'altra riva dove vi sono migliaia di coppie o anche persone sole che vorrebbero dare amore (e perché no, anche ricevere amore) ed insieme aiutare economicamente e fisicamente questi bambini. A queste braccia che si tendono tra le due rive occorre dare aiuto in modo che si stringano in un abbraccio, non che continuino a tendersi in una attesa che non ha mai fine!

OSSERVAZIONI DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI GIUDICI PER I MINORENNI ALLA COMMISSIONE MINISTERIALE PER LA MODIFICA E INTEGRAZIONE DELLA LEGGE 4 MAGGIO 1983, N. 184, SULL'ADOZIONE E SULL'AFFIDAMENTO FAMILIARE

1. *Premessa.*

Il dibattito in corso su alcune disposizioni della legislazione italiana vigente in

materia di adozione e di affidamento familiare sembra portare, più che a modifiche e integrazioni, ad una disciplina totalmente diversa nei presupposti, fini e contenuti, come ci insegna la recentissima esperienza della legge sulla droga che nella forma ha solo modificato la vecchia legge n. 685 del 1975 mentre in realtà ne ha disegnato una nuova. Stiamo forse avviandoci verso un terza legge sull'adozione nel giro di venticinque anni.

Se è indubbio che ogni legge possa essere cambiata e migliorata e se certamente anche la legislazione attuale su affidamento e adozione ha bisogno di alcune correzioni, integrazioni e precisazioni imposte dall'esperienza, chiediamo che la riforma non travolga i principi di fondo e segni anzi un passo avanti sulla strada di protezione del minore, con un completamento del percorso parzialmente compiuto dalle prime due leggi, e cioè perché in questi anni la presa di coscienza che il minore è soggetto di diritti è divenuta più piena e non ha certo subito arretramenti.

In particolare desideriamo precisare:

a) La nuova legge dovrebbe disciplinare più completamente il diritto del minore a crescere nella propria famiglia biologica e le forme per assicurare la realizzazione di tale diritto.

Analizzando la legge n. 184 del 1983 si nota che essa non disciplina solo l'adozione ma copre tutta l'area del disagio minorile nel rapporto con la famiglia, prevedendo tre livelli: quello dell'abbandono morale e materiale del minore (che trova riscontro nell'adozione), quello della temporanea privazione di ambiente familiare idoneo (che riceve soluzione nell'affidamento familiare) e quello della difficile convivenza del minore nell'ambito della sua famiglia.

Tuttavia, mentre le prime due ipotesi di disagio familiare (quello irreversibile e quello temporaneo) hanno risposte puntuali e articolate nella legge n. 184 del 1983 con gli istituti dell'adozione e dell'affidamento familiare, la terza (quella della difficile convivenza del minore nella sua famiglia) non trova nessuna previ-

sione normativa di sostegno a mezzo di specifici istituti; l'articolo 1, comma 2, legge n. 184 del 1983 si limita ad affermare che « tale diritto è disciplinato dalle disposizioni della presente legge e dalle altre leggi speciali », senza prevedere l'eventualità tanto spesso ricorrente di un disagio familiare reale, ma tale da potere essere gestito nell'ambito della propria famiglia con adeguati sostegni e senza privare il minore del rapporto affettivo derivante dalla convivenza con genitori e fratelli.

b) Non ci pare accettabile un ritorno a forme di adozione contrattuale dei minori, secondo il modello romanistico, riducendo l'intervento del giudice minorile nella valutazione sul passaggio definitivo di un minore da una famiglia all'altra e eliminando gli attuali limiti restrittivi (requisiti rigidi di età, adozione riservata a coppie sposate e non consentita per le convivenze e i singoli). Una deregolamentazione e degiurisdizionalizzazione dell'adozione, da lasciare alla libera iniziativa del privato, non aprirebbe lo spazio a espressioni di solidarietà concrete fra famiglie e famiglie (come avverrebbe in un piccolo villaggio) ma, in un mondo dove tutto si compra, può fare sì che i bambini diventino oggetto di un mercato selvaggio, con queste conseguenze: che essi andrebbero alle persone con più potere o conoscenze o che pagano di più e non a quelle che appaiono particolarmente capaci; e che i minori con *handicap* o più grandi, in assenza di un'agenzia sociale di « distribuzione » che solleciti e individui capacità e vocazioni particolari, rappresentata oggi dai tribunali per i minorenni, non sarebbero richiesti da nessuno.

Inoltre genitori con problemi psichiatrici o di droga o detenuti o economicamente svantaggiati o ragazze madri sole, che rappresentano il principale spaccato sociale di provenienza dei bambini in adozione, per la loro condizione di fragilità e per essere particolarmente esposti a pressioni esterne dirette a ottenere da loro la cessione del figlio, non sempre

sono in grado di esprimere un consenso libero, e perciò valido, al passaggio del loro figlio in un'altra famiglia, mentre ci pare che la mediazione sociale del giudice minorile, che verifichi il consenso, rappresenti la forma più rispettosa e meno traumatica per la famiglia biologica di trapasso del minore alla famiglia adottiva. L'enfasi posta sulla rivalorizzazione del consenso si ridurrebbe altrimenti a riconoscere al « povero » un solo diritto, quello di cedere suo figlio.

Non ignoriamo però che si ponga un problema di compatibilità della legislazione italiana con la Convenzione europea sull'adozione dei minori approvata a Strasburgo il 24 aprile 1967 (e resa esecutiva in Italia con legge 22 maggio 1974, n. 357), la quale prevede due forme di adozione: quella con il consenso dell'esercente la potestà (articolo 5, comma 1); e quella (articolo 5, comma 3) non consensuale « se il padre o la madre sono stati privati della patria potestà nei confronti del minore o comunque del diritto di consentire l'adozione ». La previsione di una forma di adozione consensuale è però diretta a tutelare i diritti dei genitori biologici a non essere privati senza il loro consenso dei figli al di fuori di situazioni specifiche di indegnità o abbandono che portino alla loro decadenza dalla potestà e non certo a permettere delle forme di mercato dei bambini.

In realtà la tematica della ricerca del consenso non è estranea alla legislazione italiana vigente, pur in una forma diversa rispetto ad altri Stati europei: essa è presente nell'obbligo di sentire i genitori prima della dichiarazione di adottabilità, nell'informazione da parte del tribunale ai presunti genitori del figlio non riconosciuto della facoltà di chiedere la sospensione della procedura di adottabilità e, più esplicitamente, nell'adozione in casi particolari. Rileviamo inoltre che i giudici minorili da tempo cercano di essere, nelle relazioni familiari, operatori del consenso, nel senso di agire per fare maturare una soluzione accettata dalle per-

sone interessate; e che anche nel campo dell'adozione essi sono impegnati prima a tentare tutte le strade del recupero dei genitori e poi a fare comprendere loro l'opportunità di un distacco definitivo, senza creare colpevolizzazioni; tanto che di fatto molte dichiarazioni di adottabilità avvengono con qualche forma di accettazione da parte dei genitori naturali, che hanno maturato la convinzione che sia meglio per il figlio crescere in un'altra famiglia.

Secondo alcuni di noi è possibile formulare meglio la normativa attuale per renderla più omogenea a quella europea. Nelle adozioni consensuali (richiedendo il consenso della madre biologica) e orfani (con il consenso del tutore); e anche potrebbe disciplinarsi una forma di procedimento abbreviato per il caso in cui i genitori, interpellati dal giudice, esprimano il loro consenso. Il consenso all'adozione da parte del genitore biologico o del tutore in questi casi non deve significare però un ritorno ad una adozione contrattuale, con cessione dei figli da una famiglia all'altra; e che cioè, in sostanza, la famiglia di origine possa oltre che esprimere il consenso anche scegliere le persone degli adottanti (o, anzi, come in realtà avverrebbe, che chi desidera un minore in adozione vada per suo conto a cercarsi delle persone con cui contrattare la cessione del figlio). Anche quando gli esercenti la potestà manifestano il consenso alla adozione del minore occorre dunque ribadire il principio che il passaggio definitivo di un minore da una famiglia ad un'altra non può essere lasciato all'iniziativa privata e deve sempre comportare una scelta, una verifica e una investitura della collettività, rappresentata dal giudice. Il consenso dell'esercente la potestà si pone dunque solo come una condizione perché il giudice possa decidere e la decisione del giudice appare una garanzia irrinunciabile del fatto che il trapianto dell'adozione avvenga rispettando i valori di solidarietà e tutela dell'infanzia oggi acquisiti.

Osserviamo comunque che le adozioni italiane dei minori « in situazione di ab-

bandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi » occupano, con una formulazione diversa, lo spazio che la Convenzione europea sull'adozione dei minori attribuisce alle adozioni non consensuali, consentendole perché il genitore è stato privato dalla potestà o del diritto di consentire. C'è pertanto un problema di redazione legislativa (occorre porre come preliminare per l'adozione il problema della potestà, e non solo ritenerlo incidentale come fa l'articolo 10, comma 2, legge n. 184 del 1983), ma soprattutto è necessario – e qui sta la vera garanzia – che il legislatore specifichi meglio le situazioni in cui il giudice può pervenire ad un'adozione non consensuale, affermando che i genitori possono essere dichiarati decaduti dalla potestà quando sono irreperibili o incapaci ad adempiere ai loro doveri o sono autori di gravi maltrattamenti o si disinteressano del figlio con il rischio di comprometterne seriamente la salute fisica o psichica o hanno abbandonato il minore o hanno rifiutato senza ragione di prestare il consenso all'adozione quando il minore avrebbe un eccessivo pregiudizio se l'adozione non avesse luogo (ipotesi tutte previste da legislazioni europee).

Precisiamo ancora che il dibattuto problema della conoscenza o meno fra famiglia di origine e famiglia adottiva è distinto da quello della consensualità dell'adozione. Possono esserci situazioni in cui è bene che il minore sia adottato da una coppia conosciuta dai genitori biologici (si pensi alla ragazza madre gravemente ammalata che vuole sapere che il figlio va in buone mani, al minore grandicello che comunque si ricorda della propria famiglia e desidera mantenere un qualche contatto con i fratelli, alla scelta dei genitori adottivi in zii o in persone che già costituivano il punto di riferimento del minore quando egli viveva con i suoi, e così via) ma esse non comportano necessariamente un accordo fra le due famiglie. E viceversa ricordiamo che

le adozioni ordinarie di minori precedenti al 1983 pur essendo contrattuali quasi mai realizzavano una conoscenza concreta e dei contatti reali fra la famiglia biologica e quella adottiva (cfr. Melita CAVALLI, *La legge sull'adozione: buona o da rifare?*, in *Minorigiustizia*, 5, aprile-giugno 1991, p. 38).

c) La legge dovrebbe affermare esplicitamente dei principi di un minimo etico nella adozione. È troppo importante che il trapianto di un bambino da una all'altra famiglia si attui in piena trasparenza e correttezza e senza approfittare delle condizioni di debolezza, povertà o salute dei genitori biologici e, nel contempo, che coloro che intendono adottare non si sottraggono ad un controllo preventivo sulla idoneità e sulla sussistenza delle condizioni di legge.

I mezzi per arrivare a possedere comunque un minore, spesso acquistandolo con il versamento di un corrispettivo alla famiglia di origine (mercato dei bambini), sono i più svariati: falsi riconoscimenti di paternità e maternità, affidamenti familiari amministrativi compiacenti che mascherano l'abbandono, adozioni all'estero non precedute da una dichiarazione di idoneità da parte dei giudici italiani e non seguite da deliberazione dopo che il bambino è stato introdotto nel nostro Paese, possesso di fatto di un bambino di altra famiglia senza alcun titolo, trasferimento della residenza anagrafica in un altro Stato. Laddove sia stato posto in essere uno di questi meccanismi fraudolenti, o altri ancora, e ci si trovi di fronte al fatto compiuto, non ci pare giusto che, come qualcuno ha proposto, in aggiunta alla possibilità dell'adozione in casi particolari di cui all'articolo 44, comma 1, lettera c), legge 4 maggio 1983, n. 184, si prevedano specifiche forme di legalizzazione a posteriori, con l'effetto di incoraggiare il ripetersi della violazione.

d) Ci parrebbe opportuno introdurre in qualche modo anche una regolamentazione di nuovi problemi connessi alla procreazione artificiale e all'ingegneria genetica, per quanto attiene almeno al

passaggio di un figlio dalla donna che lo ha partorito ad un'altra famiglia, situazione molto vicina all'adozione. Ci riferiamo in particolare alla nuova pratica dello « affitto dell'utero », con un contratto per cui, spesso dietro un corrispettivo in denaro, una donna si impegna a « fare » un figlio per un'altra poi cedendoglielo alla nascita, in un rapporto che non ci pare eticamente accettabile.

2. I sostegni alla famiglia di origine.

Va anzitutto chiarito che il diritto del minore di crescere ed essere educato « nell'ambito della propria famiglia » (articolo 1, comma 1, legge n. 184 del 1983) si realizza nella famiglia nucleare, e cioè quella biologica composta dai genitori e dai fratelli, che è anche la famiglia nella generale accezione civilistica, mentre l'area dell'affidamento familiare si riferisce a tutte le famiglie vicarie, comprese quelle dei nonni e degli zii.

Perché questo diritto sia attuato in concreto, formulando la proposta di disciplinare più specificamente alcuni punti importanti:

a) Occorre prevedere l'istituzione del fondo di mantenimento perché, in tutti i casi di scissione della coppia, il genitore affidatario possa serenamente occuparsi dei figli, tenendoli presso di sé, senza subire i condizionamenti e le pressioni psicologiche dell'altro genitore obbligato. Sulla natura e disciplina di questo fondo rimandiamo a quanto abbiamo già scritto in una precedente memoria (in *Minorigiustizia*, 5, 1991, p. 56).

b) È importante introdurre una norma relativa all'assistenza domiciliare per i minori. Tale forma di aiuto ha trovato realizzazione in varie città italiane e le esperienze attuate hanno dato ovunque ottimi risultati. L'idea-base è quella di inserire per molte ore del giorno nella famiglia che abbia difficoltà nella guida dei figli una persona con compiti di aiuto negli impegni casalinghi e nella cura dei minori anche sotto il profilo scolastico.

Questa persona, che in alcune realtà prende il nome di *home-maker*, sulla base di alcune esperienze canadesi, svolgerà anche – sia pure in modo indiretto, ma forse per questo più efficace – un ruolo educativo verso i genitori e potrà costituire una forma diversa ma senza dubbio valida di quella scuola per genitori auspicata a vari livelli. Sarebbe opportuno che non si trattasse di un'educatrice o un'assistente sociale, ma che fosse una persona dello stesso livello sociale della famiglia in cui entra e possibilmente di età simile, ma ovviamente selezionata dai servizi sociali e da questi ultimi costantemente sostenuta e seguita.

L'assistenza domiciliare per i minori costituisce un intervento protettivo che ne evita l'allontanamento da casa, ne assicura la frequenza scolastica e così realizza il loro diritto ad essere educati nella propria famiglia; e, per il servizio locale, costituisce un risparmio di denaro perché la retribuzione dell'*home-maker* è inferiore alla retta di un minore in un istituto e il risparmio è ancora maggiore nel caso in cui i minori da sostenere in famiglia siano più di uno. Ma essa rappresenta, soprattutto, un momento di crescita per la cultura minorile in tutta la comunità, perché pone realmente al centro dell'intervento il minore e non il servizio. Non è infatti il minore a doversi trasferire (in un'altra famiglia o in una comunità o in un istituto) per usufruire del servizio educativo, ma è il servizio (tramite l'*home-maker*) a trasferirsi presso il minore e nella sua famiglia.

c) Ci pare giunto il momento di prevedere, entro un certo termine, l'abolizione totale degli istituti assistenziali per minori e la loro trasformazione in comunità di cui dovranno essere previste le principali caratteristiche.

d) La solenne affermazione del diritto del minore di crescere nell'ambito della propria famiglia pone il problema se i genitori possano liberamente porre il figlio in un istituto (con permanenze che sono solo dannose) o se invece debba intervenire un provvedimento amministra-

tivo o giudiziale come per l'affidamento familiare, in modo che si valuti la necessità o opportunità della istituzionalizzazione e la possibilità di aiutare i genitori a tenere il figlio con sé. Occorre in particolare chiedersi perché per il minore sotto tutela debba essere il giudice tutelare a deliberare sul luogo dove il minore debba essere allevato (articolo 371, comma 1, del codice civile) mentre il genitore può liberamente non tenerlo con sé. Naturalmente occorre non confondere gli istituti con i collegi (dove il minore rimane per il solo periodo scolastico e ai fini di frequentare una scuola).

e) Va specificato espressamente che l'ente locale deve intervenire con misure specifiche atte a rimuovere le cause personali, alloggiative, economiche e sociali che provocano l'allontanamento del minore dalla propria famiglia biologica e deve attuare i servizi alternativi alla istituzionalizzazione, consentendo al tribunale per i minorenni di utilizzarli ai fini di prescrizioni concretamente applicabili.

f) In questa ottica di prevenzione e aiuto, va in qualche modo affermato il ruolo della scuola non solo di trasmissione di saperi ma anche di socializzazione e aiuto per i minori più socialmente svantaggiati, oggi massicciamente espulsi dal sistema scolastico.

g) L'articolo 402 del codice civile (doppione dell'attuale articolo 3, legge n. 184 del 1983) potrebbe essere abrogato, mentre l'articolo 403 del codice civile potrebbe essere più organicamente inserito nella nuova legge su adozione e affidamento, chiarendo anche chi è la « pubblica autorità ». Così si potrebbe riscrivere e inserire in questa legge l'articolo 354 del codice civile.

3. La disciplina dell'affidamento.

Dove c'è stata una azione efficace per diffonderlo, l'affidamento familiare ha dato buona prova, anche se non possiamo ignorare che in intere regioni le risorse a disposizione sono non una rete di famiglie affidatarie, ma ancora gli istituti.

Pertanto l'attuale disciplina dell'affidamento familiare e la distinzione fra affidamenti amministrativi e giudiziali devono essere conservate.

Piuttosto ci pare necessaria una migliore formulazione delle norme al fine di chiarire difficoltà interpretative.

a) Sugeriamo, per chiarezza, una scissione del contenuto dell'articolo 4 della legge n. 184 del 1983 in un articolo relativo all'affidamento disposto dall'ente locale e in un successivo articolo che regolamenti l'affidamento disposto dal tribunale per i minorenni.

b) Mentre l'articolo 2 elenca come soggetti dell'affidamento familiare un'altra famiglia, una persona singola o una comunità di tipo familiare, contrapponendoli agli istituti di assistenza pubblici o privati, l'articolo 5, comma 4, introduce le comunità alloggio distinguendole dagli istituti. Questa ambiguità terminologica ha consentito delle prassi diverse, per cui in alcuni luoghi le comunità alloggio sono sottoposte al regime degli istituti (ispezioni del giudice tutelare, trasmissione semestrale dell'elenco dei minori ricoverati) mentre in altri, considerate come comunità di tipo familiare, ospitano i minori a seguito di provvedimento amministrativo o giudiziale di affidamento familiare. Certamente come metodologia educativa la comunità alloggio è più vicina ad una famiglia, ma come organizzazione si avvicina ad un istituto. Si tratta dunque di chiarire il problema.

c) Vanno specificati meglio i poteri-doveri di tipo parentale degli affidatari e dell'istituto di assistenza, dando una disciplina legislativa della titolarità del voto per gli organismi scolastici e dell'espatrio (pare necessario che gli affidati possano portare il minore con sé in vacanza anche all'estero) e prevedendo comunque obbligatoria una regolamentazione precisa nei provvedimenti di affidamento amministrativo o giudiziale.

Inoltre parrebbe più opportuno spostare l'attuale articolo 3 dopo l'articolo 5, regolando così prima i poteri-doveri degli

affidatari e poi i poteri-doveri dell'istituto di assistenza in due articoli separati e paralleli.

d) Si deve porre seriamente il problema se il provvedimento amministrativo di affidamento familiare debba ancora essere reso esecutivo dal giudice tutelare o se invece tale compito debba passare al tribunale per i minorenni, che può attuare un migliore controllo atto ad arginare fraudolenti affidamenti diretti a creare situazioni di adozioni di fatto (in tal senso, cfr. Melita CAVALLO, *La legge sull'adozione: buona o da rifare?* cit. p. 31).

e) Devono essere sciolti i molti problemi interpretativi che sono nati dalla formulazione infelice dell'articolo 4 e, in particolare:

va specificato che un provvedimento amministrativo o giudiziale di affidamento familiare ai nonni o agli zii o comunque a parenti entro il quarto grado è possibile (per gli effetti di attribuire all'affidatario i poteri-doveri indicati nell'articolo 5) ma non è necessario (potendo essi comunque ospitare i minori per un periodo superiore ai sei mesi);

va detto se anche gli affidamenti familiari amministrativi o giudiziali a parenti entro il quarto grado debbono indicare una presumibile scadenza della durata dell'affidamento;

al di fuori degli affidamenti ai parenti, la legge deve stabilire una durata massima (esempio tre anni) di previsione di durata di un affidamento sia amministrativo che giudiziale perché possa definirsi temporaneo e non una adozione di fatto;

deve chiarirsi se trascorso il periodo di durata previsto il servizio locale possa rinnovare l'affidamento familiare o se invece debba necessariamente essere il tribunale per i minorenni ad adottare un ulteriore provvedimento di affidamento familiare o a disporre altrimenti;

è opportuno individuare il soggetto « servizio locale », di cui all'articolo

4, comma 1, specificando che è il comune o l'unità sanitaria locale; mentre il compito di vigilanza previsto dall'articolo 4, comma 3, potrebbe essere affidato al servizio di assistenza dell'ente locale (terminologia che figura nell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448);

va definito se l'affidamento giudiziale deve essere fatto dal tribunale per i minorenni all'ente locale, perché a sua volta affidi il minore ad una famiglia o a una comunità di tipo familiare, o dal tribunale per i minorenni direttamente ad una famiglia o comunità di tipo familiare, sotto la vigilanza e a carico dell'ente locale.

f) Secondo alcuni è opportuno introdurre la possibilità di affidamento familiare a tempo indeterminato per i minori disabili gravi o collocati presso parenti o al di sopra degli otto anni di età.

g) Le norme sull'affidamento familiare devono essere coordinate con quelle dell'articolo 371, comma 1, del codice civile (che prevede che sia il giudice tutelare a disporre sul luogo dove il minore sotto tutela deve essere allevato, con l'intervento di un ora inesistente comitato di patronato dei minorenni), dell'articolo 155, comma 6, del codice civile (secondo cui nel giudizio di separazione il tribunale ordinario può collocare la prole presso terze persone o in istituti di educazione, con carattere di tendenziale stabilità fino alla maggiore età) e dell'articolo 6, commi 8-10, legge 1° dicembre 1970, n. 898, come sostituito dall'articolo 11, legge 6 marzo 1987, n. 74 (relativo all'affidamento familiare disposto dal tribunale ordinario in sede di divorzio).

4. *Il ruolo del giudice tutelare.*

Riteniamo che debbano essere rivisti, in una nuova legge sull'adozione, i compiti del giudice tutelare. La legge n. 184 del 1983 gli attribuisce alcuni ruoli rilevanti, funzionali ad una segnalazione di uno stato di abbandono, di vigilanza sugli istituti (articolo 9, commi 4 e 5), sugli

affidamenti amministrativi consensuali (articolo 4, commi 1 e 5) e sugli affidamenti di fatto (articolo 9, comma 6), oltre ad altri abbastanza secondari nel corso della procedura di adottabilità.

L'esperienza ha dimostrato che, in questi ruoli di filtro e di collaborazione con il tribunale minorile, il giudice tutelare, al di là di alcune eccezioni, non ha funzionato.

Stanti le reali ragioni di questa disfunzione (la frammentazione dei giudici tutelari sul territorio, il fatto che essi svolgono per lo più anche altre funzioni più assorbenti, la deficienza di iniziative di preparazione, la mancata previsione di collegamenti istituzionali fra il tribunale per i minorenni e i giudici tutelari che lavorano nel suo territorio) occorre chiedersi seriamente se non si debbano trasferire al tribunale per i minorenni le relative competenze per gli affidamenti e le adozioni, con risultati di uniformità di indirizzi e di unitarietà di gestione nel controllo della situazione minorile nel distretto.

Se invece il giudice tutelare manterrà le sue attuali competenze, occorre rafforzarlo, prevedendo più rigorose forme del suo controllo sugli istituti assistenziali e un suo coordinamento con il tribunale per i minorenni che realizzi una maggiore funzionalità complessiva del sistema giudiziario posto a tutela del minore.

In tal modo verrà assicurata anche un'uniformità di indirizzo, evitando che si creino profonde differenze di intervento a seconda dell'atteggiamento culturale di ciascun giudice tutelare in rapporto al concetto di abbandono e alla necessità di tutela dei minori istituzionalizzati.

a) Quanto al controllo sugli istituti, si propone che il giudice tutelare debba trasmettere al tribunale per i minorenni non le sole segnalazioni dei minori che gli risultino in situazione di abbandono, ma una scheda semestrale per ogni minore che si trovino in istituto, segnalando per esso la situazione di abbandono o la necessità di altro intervento giudiziario oppure la non necessità di un intervento giudiziario.

b) Devono inoltre essere previsti incontri semestrali di coordinamento fra i magistrati del tribunale per i minorenni e tutti i giudici tutelari del distretto giudiziario, come abbiamo già chiesto nella precedente Memoria (in *Minorigiustizia*, 5, 1991, p. 52).

c) Va estesa ai giudici tutelari la norma dell'articolo 5 del decreto-legge n. 272 del 1989, con la concreta e frequente realizzazione di corsi di formazione e di aggiornamento.

d) Deve essere applicata ai giudici tutelari, almeno nelle grandi sedi, una norma analoga a quella dell'articolo 3 del decreto-legge n. 272 del 1989 con l'istituzione del « tempo pieno » e del divieto di occuparsi di affari diversi da quelli inerenti al suo compito. Comunque per ottenere la necessaria specializzazione tutte le funzioni di giudice tutelare devono essere attribuite ad un solo magistrato presso la pretura circondariale e non ripartite anche nelle sezioni di pretura distaccate.

5. Il procedimento di adozione.

Il solco che qualche volta si è posto fra opinione pubblica e giustizia minorile può essere colmato con una migliore regolamentazione delle procedure di adottabilità e di adozione, che oggi indubbiamente consentono delle prassi diversificate e quindi meno garantiste.

Qui sottolineiamo alcuni punti:

a) occorre assicurare anche nella fase di volontaria giurisdizione una difesa tecnica, da ottenersi in modo snello e rapido. Essa deve essere a carico dello Stato e potrà essere disciplinata in modo analogo a quanto previsto per il processo penale minorile. Infatti la disposizione dell'articolo 75, legge n. 184 del 1983, che pure aveva introdotto l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, è rimasta sostanzialmente disapplicata nella sua disciplina troppo restrittiva.

La difesa a carico dello Stato deve essere garantita sia ai genitori, sia al curatore del minore (dato che il minore per

definizione non ha una capacità di agire patrimoniale) e avere inizio dal momento della formale apertura del procedimento di adottabilità;

b) è necessario che si acquisiscano certezze giudiziarie in tempi brevi, creando corsie preferenziali per decisioni rapide in materia di adottabilità. Si propone perciò per il giudizio di primo grado che la dichiarazione di adottabilità debba essere pronunciata entro sei mesi dall'apertura, termine prorogabile fino a tre volte con provvedimento motivato solo nell'ipotesi di messa alla prova con prescrizioni e per un periodo non superiore ogni volta al semestre (non si può infatti lasciare famiglia e bambino in uno stato di incertezza logorante per più di due anni !); e che, per la Corte di appello e la Corte di cassazione, come dispone l'articolo 17, legge n. 184 del 1983, per il tribunale minorile, l'udienza di comparizione per la decisione sia tenuta entro trenta giorni dal deposito del ricorso che propone l'impugnazione;

c) deve essere previsto anche per la Corte di cassazione l'obbligo di immediata lettura del dispositivo della sentenza e la comunicazione immediata del dispositivo stesso al tribunale per i minorenni, che potrà disporre subito, ove l'impugnazione sia rigettata con sentenza passata in giudicato, l'affidamento preadottivo del minore; nell'ipotesi inversa in cui la dichiarazione di adottabilità sia cassata, deve essere fissato un termine brevissimo per la riassunzione del giudizio avanti a un diverso tribunale per i minorenni;

d) riteniamo anche che debbano essere previsti:

un formale momento di inizio del procedimento di adottabilità, in modo che i genitori e i parenti siano informati sull'oggetto del procedimento stesso;

il diritto delle parti all'assunzione delle prove all'interno del procedimento e che pertanto la rappresentazione della realtà su cui si fonda la decisione non sia meramente delegata all'esterno ai servizi;

il diritto delle parti alla riservatezza (comunicazione alle parti delle convocazioni motivate e dei provvedimenti in busta chiusa);

il diritto delle parti e dei loro difensori di conoscere tutti gli atti del procedimento su cui si fonda il convincimento del giudice, comprese le relazioni sociali e psicologiche;

il diritto delle parti di venire a conoscenza di ogni provvedimento relativo al minore, compresi quelli che dispongono la sua collocazione in una famiglia non nominata che in futuro potrebbe adottarlo (cosiddetto affidamento a rischio), con facoltà per il tribunale di mantenere segrete solo generalità e indirizzo di tale famiglia;

il diritto delle parti ad ottenere una decisione entro un tempo ridotto, perché esse possano ricorrere ad un giudice superiore senza che si consolidi prima una situazione di fatto non più modificabile; e perciò l'obbligo del collegio giudicante minorile, qualora lo richiedano il pubblico ministero o una delle parti, di decidere entro un termine breve (sessanta giorni), salvo un'unica proroga con decreto motivato per non più di un semestre per necessità istruttorie o per una messa alla prova con prescrizioni;

il diritto delle parti ad essere sentite e a indicare fonti di prova;

la previsione della immediata esecutorietà dei provvedimenti civili di protezione del minore, e in particolare di quelli che nel corso del procedimento o con sentenza allontanano il minore dalla famiglia naturale o lo affidano ad altra famiglia o limitino il diritto di visita; e la previsione, nel contempo, della loro separata impugnabilità, ad eccezione di quelli di urgenza ex articolo 10, comma 4;

la non rinnovabilità dei provvedimenti di urgenza di cui all'articolo 10, comma 4, legge 4 maggio 1983, n. 184, e la previsione della perdita di efficacia *ex nunc* ove non confermati o sostituiti in termine dal collegio;

l'esecuzione da parte del tribunale per i minorenni della sentenza della corte di appello o della corte di cassazione a definizione della procedura di adozione.

6. *L'adozione di minori italiani.*

In aggiunta a quanto già esposto, vogliamo indicare alcuni problemi che forse richiedono una migliore definizione nella nuova legge, anche per evitare discordanti soluzioni giurisprudenziali.

a) Un'opzione irrisolta è quella fra famiglia nucleare e famiglia estesa. Si ritrovano nella legge n. 184 del 1983 vari ambiti di famiglia secondo cerchi concentrici e decrescenti: la famiglia nucleare (articolo 1: la famiglia nel cui ambito il minore ha diritto di essere educato; articolo 2: la famiglia, possibilmente con figli minori, che deve essere preferita per l'affidamento familiare; articolo 22: la famiglia che chiede di avere un minore in adozione); i parenti tenuti agli alimenti che forse coincidono con i parenti tenuti a provvedere al minore (articoli 8, comma 1, e 12, ultimo comma); i parenti entro il quarto grado che abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore (articoli 12, commi 1 e 4, 13, 15, 17, commi 1 e 2); i parenti entro il sesto grado (articolo 44, comma 1, lettera a).

Si potrebbe allora dichiarare:

che la famiglia tenuta a dare assistenza morale e materiale al minore è la famiglia nucleare e che pertanto lo stato di abbandono si verifica rispetto a quella famiglia;

che perciò, in caso di abbandono da parte dei genitori e di fratelli maggiorenni, il minore può essere adottato, stabilendo semmai una sorta di prelazione per gli zii o per i parenti entro il sesto grado che si stiano occupando bene di lui per l'adozione oppure, se essi non ne hanno i requisiti, per l'adozione in casi particolari;

che i nonni sono esclusi dalla adozione; ma che, in caso di assistenza di-

retta e capace da parte di nonni, il minore non è considerato in stato di abbandono e non si procede quindi all'adozione, salvo che gli stessi nonni consentano all'adozione da parte di un altro parente entro il sesto grado.

b) Deve essere meglio definito il concetto di abbandono, per non lasciare troppo spazio alle diverse interpretazioni dei giudici (vedi sopra, punto 1, lettera b).

c) Occorre chiedersi se sia giusta la rigida separazione concettuale fra abbandono non dovuto a forza maggiore di carattere transitorio che comporta l'adozione e privazione temporanea di un ambiente idoneo cui si sopperisce con l'affidamento, e se non esistano zone grigie intermedie; e se di conseguenza, per i ragazzi oltre una certa età (esempio oltre gli otto anni), che hanno una loro storia da recuperare e da salvare e per cui comunque sia difficile pensare a un ritorno in famiglia, non si debba prevedere la possibilità di affidamenti familiari a lungo termine con carattere di stabilità o di adozioni in casi particolari che non escludano dei rapporti con la famiglia di origine.

d) Vorremmo fosse anche chiarita dal legislatore la questione del segreto, nelle sue due valenze: possibilità che la famiglia di sangue e la famiglia adottante possano conoscersi; possibilità che l'adottato, una volta raggiunta la maggiore età, conosca le sue radici.

L'articolo 73 della legge n. 184 del 1983, che proibisce di dare informazioni sullo stato di figlio legittimo per adozione (norma peraltro solo diretta ad evitare che i genitori biologici scoprano dove un minore è stato adottato) è stato talora interpretato come espressione di un principio secondo cui la famiglia di sangue e la nuova famiglia adottante non devono conoscersi; e alcuni ne hanno fatto discendere che non è possibile dare in adozione un minore ad una coppia già conosciuta dai genitori biologici. Una interpretazione tanto restrittiva impedirebbe la realizzazione di adozioni più favorevoli al minore tramite l'abbinamento con una fa-

miglia che gli è stata già vicina in precedenza. Inoltre gli stessi genitori biologici non vivono talora l'adozione come una perdita e una loro svalutazione se il bambino va in una famiglia che conoscono e stimano e dove vedono che cresce felice e pieno di cura. È pure auspicabile che l'adozione di più fratelli a diversi nuclei familiari preveda espressamente che – per salvaguardare la comunità fraterna – i minori mantengono rapporti stabili e continuativi fra loro; e al fine di una verifica in tale senso può essere opportuno consentire una proroga dell'affido preadottivo.

La questione del segreto si pone anche per l'adottato che, raggiunta la maggiore età, desidera conoscere e recuperare le proprie radici. Su questo punto le opinioni dei giudici minorili sono divise. Alcuni (si veda Melita CAVALLO, *La legge sull'adozione: buona o da rifare?*, cit., p. 39) si domandano se sia necessario e giusto un divieto di informazioni nei confronti dell'adottato ormai maggiore di età che vive in modo drammatico il problema della sua origine; mentre altri affermano la pericolosità di consentire una siffatta informazione per i genitori naturali (che hanno diritto di non essere disturbati dal ritorno di una persona che è ormai per loro estranea), per l'adottato (che potrebbe avere dei traumi enormi nello scoprire chi erano in realtà i propri genitori) e per gli adottanti (che vivrebbero con paure di perdita).

e) Siamo perplessi su un eventuale innalzamento della differenza massima di età per l'adozione da quaranta a quarantacinque anni (pur riconoscendo, come ha rilevato Cass. Sez. I, 11 gennaio 1988, in *Giust. civ.*, 1988, I, pp. 966 sgg., che la differenza massima di quaranta anni non costituisce un principio di ordine pubblico) e ciò perché per un minore è tendenzialmente preferibile una coppia di genitori adottivi più giovani; e manifestiamo comunque una assoluta contrarietà a proposte dirette ad affermare che tale limite dovrebbe venire solo per uno dei genitori adottivi.

È contro l'interesse del minore consentire di adottarlo a coppie non sposate o a

persone singole, quando sia possibile un'adozione da parte di una valida coppia regolare.

f) Una norma da riscrivere è quella della revoca di cui all'articolo 21. L'ambiguità della formulazione del limite temporale di cui al comma 1 (« successivamente alla pronuncia del decreto di cui all'articolo 15 ») ha portato ad interpretazioni diverse (secondo alcuni la revoca non è più possibile se c'è stata sentenza a seguito di opposizione, secondo altri no) e ha consentito degli interventi dilatori. Forse è necessario mantenere la previsione della possibilità di revoca dello stato di adottabilità (addirittura rimuovendo i limiti di cui al comma 1 ultima parte e comma 4), ma solo su istanza del pubblico ministero (e non su istanza dei genitori o dal tribunale per i minorenni di ufficio). Il delimitare in tale modo il potere di iniziativa dovrebbe impedire di utilizzare la norma come un atipico mezzo di gravame.

7. L'adozione internazionale.

Riteniamo che, prima di ridefinire le norme relative alla adozione internazionale, sia opportuno attendere la Convenzione in materia di adozione internazionale che sarà approvata nel 1992 dalla Conferenza de l'Aja di diritto internazionale privato.

Vogliamo comunque sintetizzare alcune proposte, che sono più ampiamente sviluppate nello studio di Melita Cavallo e nella nostra *Memoria* pubblicati in *Minorigiustizia*, n. 5, 1991.

a) Una nuova legge deve contenere una affermazione di principio di parità dei presupposti dell'adozione internazionale con quella nazionale e, in particolare, che l'adozione internazionale è valida solo quando resta un estremo rimedio per un bambino orfano o abbandonato.

b) Lo Stato italiano si impegna a stipulare degli accordi bilaterali con i paesi di origine, che prevedano sia corrette mo-

dalità di procedure di adozione da parte dei cittadini italiani, sia contatti informativi tra le rispettive autorità giudiziarie; ed entro un certo periodo di anni lo Stato italiano riconoscerà solo le adozioni estere fatte in quegli Stati con cui ci sono degli accordi bilaterali.

c) L'autorità consolare italiana del luogo dove il provvedimento è stato emesso non deve limitarsi a dichiarare che esso è conforme alla legislazione di quello Stato (articolo 31, comma 1, legge n. 184 del 1983) ma accertare che il minore si trovava in una situazione per cui potrebbe essere adottato secondo la legge italiana e che non ci sono stati sotterfugi.

d) Chi adotta un minore all'estero deve obbligatoriamente rivolgersi ad una associazione autorizzata, la quale dovrebbe essere incaricata:

di una adeguata preparazione della coppia;

di un sostegno per le pratiche di adozione all'estero e una verifica della loro correttezza;

di seguire la coppia nel periodo di affidamento preadottivo.

La legge deve prevedere delle forme di controllo sull'attività di questi enti o associazioni autorizzati.

e) Data la difficoltà di inserimento di un minore straniero già grandicello, con una radicata differenza di cultura, l'adozione internazionale potrebbe essere consentita per i minori stranieri al di sopra degli otto anni di età con particolari cautele.

f) La dichiarazione di inidoneità deve essere mirata in relazione al bambino (o ai fratelli) da adottare, avere una scadenza biennale ed espressamente prevedere che i coniugi devono indirizzarsi ad una associazione scelta fra quelle riconosciute.

g) Per ovviare a situazioni gravi di minori stranieri rifiutati dopo l'affidamento preadottivo o dopo l'adozione in

casi particolari non riusciti, e spesso divenuti apolidi, pare necessario inserire nell'articolo 39 un comma che preveda che il minore straniero adottato in casi particolari o per cui è stato pronunciato affidamento preadottivo è parificato ad ogni effetto per il diritto di assistenza e il soggiorno ai minori italiani, salva la decisione del tribunale per i minorenni circa un eventuale ritorno al paese di origine.

È invece superato, trattandosi di norma transitoria, l'articolo 39, comma 2, legge n. 184 del 1983.

Parimenti potrebbe chiarirsi, nell'articolo 37, che al minore straniero in stato di abbandono si applica la legge italiana per i provvedimenti giudiziari di protezione (e non solo per i provvedimenti necessari in caso di urgenza).

8. *L'adozione in casi particolari.*

Si è chiesto da alcuni se deve ancora esistere nel nostro ordinamento una adozione non legittimante, sia pure limitata in casi tassativamente determinati. Noi riteniamo di sì e che l'attuale disciplina sia sostanzialmente valida in relazione ai bisogni dei minori, sia pure con correzioni, alcune delle quali imposte da decisioni della Corte costituzionale (vedi sentenza 18 febbraio 1988, n. 182).

a) In particolare, estendendo il principio affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza 2 febbraio 1990, n. 44, per l'articolo 44, comma 1, lettera b), della legge n. 184 del 1983 anche alle altre due ipotesi di cui alle lettere a) e c), si dovrebbe consentire al giudice, quando sussistono validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare, di ridurre l'intervallo di età di diciotto anni.

b) Si è rilevata la infelice formulazione dell'articolo 44 della legge n. 184 del 1983, e quindi la necessità di correzioni, per quanto riguarda il richiamo alle condizioni di cui al primo comma dell'articolo 7 in relazione alla ipotesi di cui all'articolo 44 comma 1, lettera c). Non ha senso infatti dire che possono

essere adottati anche i minori non dichiarati in stato di adottabilità (tale è il riferimento alle condizioni di cui all'articolo 7) in relazione a minori già dichiarati adottabili e per i quali successivamente sia stata constatata una impossibilità di affidamento preadottivo (perché non è stata trovata una famiglia idonea o perché non hanno, essendo già grandicelli, espresso il loro consenso all'adozione).

c) Quando un minore sia già stato dichiarato adottabile e vi sia una « constatata impossibilità di affidamento preadottivo » (nel significato sopra indicato), non si giustifica (*ex* articolo 46) che debba ancora essere richiesto l'assenso dei genitori naturali che non esercitano più la potestà, anziché quello del tutore.

d) In concreto la fattispecie di cui all'articolo 44, lettera c), è stata però interpretata dai giudici minorili anche in un significato allargato, che ne ha fatto una norma di chiusura del sistema, nel senso che può essere adottato direttamente, senza iniziare un procedimento di adottabilità, il minore in stato di abbandono che per l'età, le condizioni di salute, il radicamento presso persone che conosce, il suo prevedibile mancato consenso o altre cause, non potrebbe avere una valida famiglia adottiva mentre può trovare subito una collocazione idonea con una adozione in casi particolari. In sostanza si è creata una quarta ipotesi, che potrebbe essere esplicitata in una forma autonoma.

e) Si è rilevato che in alcuni casi delicati sarebbe preferibile sostituire e non aggiungere il cognome degli adottanti a quello originario. Eliminando il riferimento che l'articolo 55 legge n. 184 del 1983 fa all'articolo 299 del codice civile, si propone perciò di affidare al giudice la scelta del cognome, con norma analoga all'articolo 262, ultimo comma, codice civile, per il figlio naturale successivamente riconosciuto dal padre.

f) Va affermato che il minore straniero adottato in casi particolari acquista la cittadinanza italiana.

9. *Le norme penali e i deterrenti contro le violazioni.*

L'esperienza ci dice che l'attuale disciplina sia insufficiente a scoraggiare e frenare i tentativi di violarla messi in essere con il procurarsi comunque un bambino senza percorrere la strada giudiziaria, per porre successivamente i giudici di fronte al fatto compiuto.

Soprattutto per il problema noto come mercato dei bambini, attuato con la pratica dei falsi riconoscimenti, è un fatto certo che la legislazione penale introdotta dalla legge n. 184 del 1983 è rimasta quasi del tutto disapplicata e che i giudici dei tribunali per i minorenni si sono trovati soli ad affrontare le situazioni finendo per essere esposti e destinatari di attacchi esasperati.

Sono ulteriormente peggiorative varie proposte a ridurre ancora i deterrenti e a legittimare l'abusivismo adozionale, prevedendo che il tribunale per i minorenni possa accogliere la domanda di affidamento di chi ha attuato un falso riconoscimento di figlio naturale e di chi ha illegittimamente accolto un bambino italiano o straniero con carattere di definitività, che rappresenterebbero un esplicito invito a violare la legge.

a) Quanto ai falsi riconoscimenti (che sono inaccettabili, perché nessun ordinamento giuridico serio può consentire che si manifestino effetti giuridici di *status* attraverso una dichiarazione coscientemente non corrispondente alla realtà naturale del rapporto e resa per la finalità distorta di eludere l'applicazione di un'altra legge, quella sull'adozione) occorre perfezionare il sistema dei controlli e della sanzioni, in particolare:

estendendo l'obbligo degli ufficiali di stato civile di segnalare al pubblico ministero minorile ogni riconoscimento di figlio naturale effettuato da persona coniugata per gli opportuni accertamenti (obbligo limitato dall'articolo 74 della legge n. 184 del 1983 al solo riconoscimento da parte di persona coniugata di un minore non riconosciuto dall'altro genitore);

trasferendo al tribunale per i minorenni la decisione sull'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, con un rito della camera di consiglio accresciuto di garanzie (e ciò perché l'attuale frammentazione delle competenze e i tempi del giudizio ordinario nei vari gradi producono un danno irrecuperabile al bambino, si veda la decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo su un caso italiano n. 12612/86 in data 9 marzo 1990);

prevedendo un reato specifico di riconoscimento non veridico attuato allo scopo di eludere le norme sull'adozione e stabilendo che per esso si possa procedere anche se commesso all'estero;

disciplinando le prove ematiche e sancendo che il rifiuto di sottoporvisi, in concorso con altri elementi, può essere valutato come indizio di un riconoscimento falso.

Su queste proposte richiamiamo quanto detto più ampiamente nella nostra precedente memoria (in *Minorigiustizia*, 5, 1991, pp. 55-56) e in uno studio di Melita Cavallo (*La legge sull'adozione: buona o da rifare?*, cit., pp. 36-38).

b) Ci pare inoltre opportuna una norma penale che punisca il mercato dei bambini attuato con l'affitto dell'utero.

c) Ci preoccupano anche alcuni casi in cui la famiglia biologica, conoscendo i genitori adottivi, attua delle forme di disturbo che danneggiano gravemente il bambino adottato. Deve porsi il problema se introdurre uno specifico reato di molestie che abbia un effetto dissuasivo o se prevedere che il giudice minorile possa vietare ai genitori biologici o ad altri parenti di mettersi in contatto direttamente o indirettamente con il minore, punendo penalmente l'inottemperanza.

d) Chiediamo inoltre che si voglia dare una soluzione al problema della possibilità che il giudice penale ordinario, dopo che l'adozione è divenuta definitiva, ricerchi ancora il minore adottato per sentirlo come testimone o parte lesa o per perizie

o indagini in processi penali in cui il minore era vittima o figlio della vittima (esempio: violenza carnale, maltrattamenti, ecc.), attività che in concreto sono risultate, quando effettuate, estremamente traumatizzanti e talora hanno consentito di individuare la nuova collocazione del minore.

IX. — ELENCO DELLE PERSONE ASCOLTATE.

Avallone Stefano: Presidente dell'Associazione amici del Trentino;

Bonamano Paola: Ufficio X della direzione generale emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli Affari esteri;

Caiani Praturlon Graziella: Presidente del Servizio sociale internazionale;

Casa Sergio: Rappresentante dell'*International adoption*;

Cavallo Melita: Giudice al tribunale per i minorenni di Napoli;

Cavaterra Antonio: Capo Ufficio X della direzione generale emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli Affari esteri;

Coco Giovanni: Vicepresidente dell'Associazione genitori;

Fadiga Luigi: Direttore dell'Ufficio per la giustizia minorile del Ministero di grazia e giustizia;

Foschini Gabriella: Magistrato al tribunale per i minorenni di Roma;

Gentile De Luca Rosalba: Presidente dell'Associazione progetto accoglienza;

Giacobbe Giuseppe: Magistrato dell'Ufficio tutelare della pretura di Roma;

Ichino Pellizzi Francesca: Rappresentante del CAM;

Iurato Giovanna Maria: Direttore della sezione Servizi Stranieri della Polizia di Stato;

Libri Anna: Rappresentante del Servizio sociale internazionale;

Marcazan Giovanna: Magistrato ufficio tutela della pretura di Roma;

Meggiolaro Paolo: Rappresentante dell'Associazione Papa Giovanni XXIII;

Merguici Gabriella: Presidente del CIAI;

Mustilli Sergio: Direttore del Servizio di polizia di frontiera;

Niglio Anna Maria: Vicedirettore centrale della Polizia criminale;

Pallavicini Giorgio: Presidente dell'Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie;

Prema: Suora della congregazione missionaria della Caritas;

Quaranta Luisa: rappresentante del Coordinamento genitori democratici;

Sivo Luisa: rappresentante dell'associazione centro SPAPI;

Spada Cesaretti Paola: rappresentante dell'Associazione casa della mamma;

Tavassi Maria Teresa: rappresentante della Caritas italiana;

Tonizzo Alfrida: assistente sociale presso l'Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie;

Zeni Valentino: rappresentante dell'Associazione amici del Trentino.

Diretto