

INCHIESTA

SUGLI ISTITUTI PER MINORI

Problemi e responsabilità

L'Unione italiana per la promozione dei diritti del minore (1) già dall'inizio del 1970 aveva segnalato a tutte le Procure d'Italia ripetute inadempienze delle norme concernenti l'invio degli elenchi trimestrali da parte degli istituti per minori previsto dall'art. 314/5 della legge n. 431 sull'adozione speciale, affermando che tali inadempienze si verificavano in almeno 60 città (2).

La magistratura di Roma entrò in azione nelle primissime ore del 19 febbraio 1971, con un'inchiesta massiccia e simultanea su 286 istituti per minori, mediante un'operazione-lampo diretta dal pretore Luciano Infelisi ed eseguita da circa millecinqucento uomini, fra agenti di P.S. e carabinieri. Un centinaio di dipendenti o gestori di case d'assistenza vennero posti sotto accusa; alcuni istituti furono chiusi; vennero spiccati alcuni mandati di cattura, fra cui ha fatto un certo rumore quello a carico del direttore dell'istituto « Gesù divino operaio » di Ciampino, Don Quadracci.

Sull'opportunità che finalmente si intervenisse con i dovuti controlli sui metodi educativi degli istituti di assistenza, ai quali è affidata la sorte di circa 300.000 minori (3), siamo perfettamente d'accordo; del resto noi stessi l'abbiamo più volte auspicato (4).

(1) *L'Unione italiana per la promozione dei diritti del minore* ha sede a Torino, in Via Artisti 34, e ne è presidente FRANCESCO SANTANERA.

(2) *Gazzetta Ufficiale*, 22 giugno 1967, n. 154, pp. 3319 ss.: Legge 5 giugno 1967, n. 431.

(3) Cfr. *Annuario statistico dell'Assistenza e Previdenza Sociale*, vol. XVII, 1968, Roma 1970, passim. Ecco alcuni dati relativi ai minori assistiti: *orfani* ricoverati in orfanotrofi 48.863; *orfani* in istituti generici 40.877; *poveri o abbandonati* in istituti specifici 18.131; *poveri o abbandonati* in istituti generici 67.789; *ricoverati nei brefotrofi* (allevamento interno) 7.141; *assistiti dai brefotrofi* (allevamento esterno) 62.104; *assistiti* in altri tipi di istituti 9.965; *minorati* in istituti specifici: *sensoriali* 9.246, *fisici* 2.897, *psichici* 11.482; *minorati* in istituti generici: *sensoriali* 1.464, *fisici* 3.163, *psichici* 11.529.

(4) Cfr. G. PERICO, *L'adozione speciale approvata dalla Camera, in Aggiornamenti Sociali*, (febbraio) 1967, pp. 131 ss.; *id.*, *L'adozione speciale definitivamente approvata, in Aggiornamenti Sociali*, (settembre-ottobre) 1967, pp. 473 ss.; *id.*, *Che ne è dell'adozione speciale?*, in *Aggiornamenti Sociali*, (novembre) 1969, pp. 661 ss.; *id.*, *I « Celestini » di Prato*.

Ciò, invece, che ci ha resi immediatamente perplessi è l'irruenza, l'approssimazione e la parzialità dei commenti di stampa, dal tono troppo spesso di sottile accanimento, dall'illazione troppo facile e generalizzata, dal contegno opportunistico e di scarico di responsabilità.

In una vicenda di tanta delicatezza e di tanta complessità, dove il reperimento delle responsabilità mediate e immediate è molto difficile per l'intersecarsi di compiti assai diversi dei molteplici enti interessati, **il commento giornalistico troppo frettoloso, superficiale e parziale** non serve certamente alla buona causa dell'assistenza minorile. Rischia solo di creare un senso di sfiducia nei confronti di tutti gli istituti, danneggiando in blocco tutte le iniziative di assistenza, delle quali, per forza di cose, la comunità avrà sempre bisogno.

Sarebbe stato assai più serio se ci si fosse occupati non tanto di buttarsi su facili « capri espiatori », quanto di cercare con calma le nostre comuni responsabilità, di mettere in risalto le lacune esistenti nel settore e di impegnare gli interessati nel miglioramento del sistema assistenziale.

Questo nostro intervento, partendo dalla consapevolezza dell'estrema complessità del problema e della scarsa disponibilità di elementi di certezza, vuole più che tutto sbloccare i commenti di stampa da un certo schema di semplice recriminazione e di generica accusa, **riportare a una maggiore obiettività** con più serene riflessioni, e **indicare alcune linee di rinnovamento del sistema assistenziale.**

LIMITI DEGLI ISTITUTI ASSISTENZIALI

Per non essere fraintesi, vorremmo ricordare, a costo di ripeterci, che siamo stati fra i primi a deplorare fortemente i metodi diseducativi accertati in alcuni istituti di assistenza (5). Siamo pronti tutt'oggi a condannare, con immutata convinzione, coloro che risultassero colpevoli nell'attuale vicenda.

1. Siamo sempre più convinti, suffragati come siamo dalla più moderna psicologia, che **l'ambiente insostituibile di formazione del minore è la famiglia**, in quanto è il solo ambiente che risulti capace di rispondere a tutte le esigenze di sviluppo delle sue potenzialità biologiche e psicologiche e dei suoi valori personali.

Difatti, solo la famiglia è depositaria di quei fattori che assicurano il costituirsi di un clima di amore e di fiducia, di chia-

Fatti e riflessioni, in *Aggiornamenti Sociali*, (gennaio) 1969, pp. 1 ss.; G. PERICO - F. SANTANERA, *Tutela giuridica dei minori*, in *Aggiornamenti Sociali*, (gennaio) 1971, pp. 15 ss.

(5) Cfr. G. PERICO, I « Celestini » di Prato. *Fatti e riflessioni*, cit.

rezza e di immediata intesa, che garantisce alle capacità in embrione la possibilità di crescere, di esprimersi e di collocarsi adeguatamente nel contesto sociale. Essa sola rende facili ai bambini i primi contatti, che segnano in qualche modo il « via » al loro stile definitivo di comportamento; crea un contesto di verità e di spontaneità, attraverso quegli impulsi a catena che occorrono ad ogni passo nella vita di famiglia, e che sono costituiti da piccole cose e da graduali sensazioni e reazioni affettive e operative che portano alla piena integrazione.

a) E' confermato, per esempio, che la **presenza della madre** con le sue capacità di comprensione, di ispirazione di piccoli e continui convincimenti, di assistenza affettuosa, trasmette al piccolo un **senso di sicurezza** che libera senza sforzo atteggiamenti, linguaggio, rapporti personali. La madre diventa forma esemplare, su cui i gesti del bambino trovano il loro modo di esprimersi e di coordinarsi: senza di essa il piccolo è portato a un comportamento caotico e tendenzialmente anarchico.

Così, è confermato dalla scienza che il **padre**, o comunque la figura paterna stabile, diventa per il bambino e soprattutto per il ragazzo **fattore decisivo di maturazione personale** con i suoi atteggiamenti di forza, di rispetto della mamma, di coraggio, di espressiva sincerità: è il modello su cui il bambino traccia le sue prime linee di rapporto col mondo degli altri, le sue prime esperienze sociali, le sue prime decisioni. Il bambino senza papà porta fatalmente con sé espressioni di incertezza, ansia e indecisione.

b) **La sofferenza dell'abbandono parentale**, se a questo non si porti tempestivamente rimedio con l'inserimento in un'altra famiglia di tipo naturale mediante adozione o affiliazione, è **facilmente palese nel bambino**. Questi, per quanto si faccia, apparirà sempre, almeno in parte, leso in qualche sua capacità di espressione, o nell'equilibrio del suo sviluppo mentale o nel suo mondo affettivo. A un occhio attento non possono sfuggire certe ombre di tristezza, di apatia e di distacco che si inseriscono nella vita di questi bambini, e che purtroppo risulteranno di assai difficile guarigione (6).

Tutto questo diventa particolarmente preoccupante quando si riflette che, generalmente, il minore che viene accolto negli istituti di assistenza o beneficenza, **ha già molto sofferto nella sua personalità** dallo stato di abbandono o dalla insufficiente assistenza degli ambienti per cui è già passato e soprattutto per tutto ciò che ha visto di traumatizzante e che gli si è impresso profondamente nella memoria e nella psiche.

2) Fondandoci su queste affermazioni della scienza, abbiamo più volte sostenuto che, almeno sul piano generale, indipendente-

(6) Cfr. G. PERICO - F. SANTANERA, *Adozione e prassi adozionale*, Centro Studi Sociali, Milano 1968, pp. 95 ss.; A. DONELLI, *I minori in istituto*, Centro Studi Problemi Assistenziali, Milano 1965.

mente dalle qualità e dalla buona volontà degli immediati responsabili, **un istituto di assistenza per minori è sempre per sua struttura un ripiego educativo e formativo**, che, se fornito di attenzioni e di competenze adeguate, riuscirà ad attenuare queste insufficienti costituzionali, ma mai a eliminarle.

Con queste espressioni non si intende condannare ogni forma di assistenza istituzionale; ma si vuole ricordare (dal momento che tali formule di ripiego, in un mondo strutturalmente imperfetto, risulteranno sempre più o meno inevitabili come « soluzione di minor male » per riparare le lacerazioni familiari che via via si verificheranno) **che gli istituti non dovrebbero mai essere considerati formule ideali**, e che, data la loro intrinseca lacunosità, dovrebbero essere seguiti con particolare attenzione, per contenere con tutti i mezzi possibili la loro insufficienza formativa.

In questa linea, pensiamo che si potrebbero utilmente **rivedere e ridimensionare gli aspetti di « grande comunità » di questi istituti**, dove gli orari, la disciplina, il grande refettorio e dormitorio, il mutare frequente dei compagni e soprattutto delle figure materne e paterne, rendono impossibile la sopravvivenza di un clima « familiare » di spontaneità, di naturalezza e di affetto. Una comunità troppo vasta e in continua mutazione finisce per ripercuotersi sul bambino in forme di apatia, di paura e di carenze sul piano affettivo e su quello dei rapporti sociali.

In particolare, va preso in attenta considerazione il pericolo che corrono alcuni istituti, pubblici e privati, laici o religiosi, di instaurare nella giovanissima comunità **un regime di reciproca incomprensione, con una direzione affidata a un personale troppo vecchio**, ormai incapace di rendersi conto che tante cose sono mutate nella sensibilità infantile e nella comunità civile a cui il bambino è destinato.

Vanno assolutamente evitati metodi da collegi militari o da probando o da comunità claustrale, dove i responsabili risultino figure incomprensibili, troppo difficili o troppo distanti dalla vita del ragazzo, o si comportino da nonni, o, peggio, da dirigenti d'azienda che danno ordini dall'alto. Anche la disciplina e i metodi di correzione dovrebbero essere riveduti radicalmente, liberandoli dal concetto di « pena » e orientandoli verso il concetto di convincimento e di ricupero.

3. Con queste riflessioni non si mettono assolutamente in dubbio le buone intenzioni dei dirigenti degli istituti pubblici e privati. Resta fuori di discussione la generosità di chi ha dato il necessario per aprire questi « rifugi » per bambini che la comunità non riesce ad accettare o a formare. Ugualmente, resta indiscutibile la dedizione dei dirigenti, la loro soggettiva rettitudine e bontà.

Si vuole semplicemente sottolineare che **le doti di generosità e di dedizione all'assistenza minorile non bastano da sole a suscitare un clima di tipo veramente familiare**; per cui devono

necessariamente completarsi con una certa competenza, con particolari accorgimenti didattici e con attrezzature educative sempre più adeguate, man mano che la scienza pedagogica e psicologica ne indica l'esigenza.

I RESPONSABILI DEL CONTROLLO

Partendo dal presupposto che gli istituti di assistenza e di beneficenza per minori si trovano continuamente esposti a rischi di degenerazione, sia per la loro stessa struttura che per la fragilità delle giovanissime personalità da formare richiedenti in coloro che li assistono speciali doti educative, **la legge italiana prevede una rete piuttosto fitta di organi e di iniziative di protezione e di controllo** (7). Ci permettiamo di ricordarne i principali, nell'intento di offrire un contributo di chiarezza e di obiettività nella ricerca delle responsabilità per ciò che concerne le indagini svolte dalla Magistratura romana sugli istituti di assistenza all'infanzia.

1. La legge affida ampie responsabilità all'**Opera Nazionale Maternità e Infanzia** (ONMI); ne elenchiamo le principali: - **vigilare** sull'applicazione delle disposizioni di legge in vigore per la protezione della maternità e dell'infanzia (R.D. 24 dicembre 1934, n. 2316, art. 4) (8) oltre che sull'applicazione della norma concernente l'invio degli elenchi dei minori ricoverati negli istituti di assistenza a norma della legge 5 giugno 1967, n. 431, art. 314/5; — **controllare** tutte le istituzioni pubbliche e private di assistenza all'infanzia (R.D. 24 dicembre 1934, n. 2316, art. 5); — **proporre ai prefetti la chiusura** degli istituti inadeguati; segnalare all'autorità giudiziaria, ai sensi degli artt. 328 e 665 c.p., i dirigenti degli istituti che accolgono minori pur essendo gli istituti stessi privi dell'autorizzazione a funzionare, che la Giunta esecutiva dell'ONMI può concedere solo dopo aver accertato la loro « idoneità » economica, tecnica e morale (R.D. 15 aprile 1926, n. 718, art. 50), o che non segnalino all'ONMI i minori ricoverati che si trovano in stato di abbandono (R.D. 24 dicembre 1934, n. 2316, artt. 19-20).

2. Anche il **Ministero degli interni** ha ricevuto dalla legge compiti di controllo assai importanti: — tramite **le prefetture** decreta la chiusura degli istituti pubblici e privati di assistenza alla infanzia il cui funzionamento sia inidoneo (legge 17 luglio 1890, n. 972, art. 2, e successive modificazioni); — tramite **i comitati provinciali** per l'assistenza e la beneficenza pubblica, è tenuto a vigilare sulle istituzioni pubbliche (legge 17 luglio 1890, n. 972,

(7) Cfr. G. PARISI, *Minori e loro organi giudiziari di protezione. Legislazione coordinata*, Jandi Sapi Editore, Roma 1960.

(8) Cfr. R.D. 24 dicembre 1934, n. 2316, *Testo unico della legge sulla protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia* (*Gazzetta Ufficiale*, 25 febbraio 1935, n. 47), artt. 4 ss.

art. 35); — **al prefetto** è demandata la protezione dell'infanzia con l'obbligo di denunciare all'autorità giudiziaria i fatti pervenuti a sua conoscenza, che costituiscano contravvenzione alle disposizioni emanate a tutela dei minori (legge 17 luglio 1890, n. 972, art. 52 e altri); — il prefetto dovrebbe nominare **una commissione di vigilanza** (composta da un consigliere di prefettura, dal medico provinciale, da un delegato dell'ONMI e da uno dell'amministrazione provinciale) che « **deve visitare almeno una volta ogni bimestre** i brefotrofi, le case di ricezione e gli analoghi istituti che provvedono all'assistenza degli illegittimi » (R.D.L. 8 maggio 1927, n. 798, art. 17).

3. Non va dimenticata la figura del **giudice tutelare**, che deve soprintendere alle tutele esercitate da persone fisiche e ai poteri tutelari esercitati da istituti pubblici e privati di assistenza per minori (9).

Tale soprintendenza **esige per se stessa la conoscenza delle condizioni personali del minore affidato**: se mai sia « allevato in locali insalubri e pericolosi, oppure da persone, per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui » (10). Tutto questo richiede che il giudice tutelare passi, o personalmente o a mezzo di un suo rappresentante, a scadenze piuttosto ravvicinate, in maniera da poter rendersi conto con una certa continuità delle reali condizioni di vita e di formazione dei minori.

In un contesto assai simile, la legge, parlando della commissione prefettizia di vigilanza, prevede, come si è detto, « **visite bimestrali** »; e la legge sull'adozione speciale, n. 431, a proposito dell'obbligo di trasmettere gli elenchi nominativi dei bambini ricoverati e le informazioni sul loro stato di sviluppo, prevede una **periodicità trimestrale**.

RIFLESSIONI SULL'INCHIESTA ROMANA

1. Se tutta la catena dei controlli previsti per legge, e ampiamente distribuiti, avesse anche solo in parte funzionato con sovralluoghi veramente responsabili, come richiedevano i valori in gioco, sarebbe stato materialmente impossibile che, prima o poi, non venissero alla luce eventuali stati di insalubrità di locali, negligenze macroscopiche o grossolanità educative.

E' assolutamente impensabile che reati del tipo di quelli addebitati in seguito alla recente inchiesta romana [« mancata autorizzazione » (art. 665 c.p.), « omissione di atti di ufficio » (art. 328 c.p.), « somministrazione di medicinali scaduti » (art. 443 c.p.), « abuso di mezzi di correzione e di disciplina » (art.

(9) Cfr. *Codice Civile*, artt. 402 e 403.

(10) *Codice Civile*, art. 403.

571), ecc.] sarebbero stati possibili, se almeno una parte dei controlli previsti dalla legge fosse stata esercitata.

a) Soprattutto quando, come è avvenuto in tutti i casi più gravi del passato e del presente, già circolavano precedentemente e ripetutamente voci piuttosto precise di metodi diseducanti e di condizioni di vita insufficienti. Solo il sospetto che qualche cosa non funzionasse avrebbe dovuto spingere i responsabili del controllo a un'azione concordata di verifica e di recupero. Per chi ha compiti di tanta delicatezza, la più piccola notizia fa problema.

Significativo, in questo contesto, il caso dei « Celestini » di Prato, da noi a suo tempo analizzato piuttosto ampiamente (11), che, a conti fatti, non ha lasciato tracce di miglioramenti tra i responsabili del controllo. Da anni erano giunte al provveditorato di Prato segnalazioni di irregolarità; negli ambienti della assistenza se ne parlava chiaramente; era nota l'esistenza di un « libro bianco » redatto dal comune; il prefetto aveva anche indirizzato alcune raccomandazioni ai più diretti responsabili. Ma le gravi irregolarità passarono inesplicabilmente inosservate a chi doveva vigilare sull'andamento dell'istituto, e tutto continuò come prima per più di due anni.

E' assai significativa già per se stessa la circolare ministeriale (12), inviata in quella occasione a tutti i presidenti delle Corti di appello e ai procuratori generali della Repubblica, che prende lo spunto precisamente dall'assenteismo dei grandi e piccoli responsabili dei fatti di Prato. In essa fra l'altro si legge:

« Com'è noto alle SS.LL., in questi ultimi tempi, con preoccupante frequenza, la stampa ha dato notizia di gravi episodi di maltrattamenti inflitti ai giovani, ospitati presso istituti assistenziali. A prescindere dai provvedimenti di carattere penale, che la competente autorità giudiziaria promuove a seguito di ciò, questo Ministero richiama l'attenzione delle SS.LL. affinché i giudici tutelari esplichino opportuni interventi di controllo e di protezione a favore dei minori accolti presso detti istituti ».

Anche questo richiamo ministeriale è rimasto pressoché lettera morta: pochi sono stati, dopo d'allora, i miglioramenti sia come azione di controllo che come mutamento di sistemi educativi; i fatti degli istituti romani ne sono la conferma.

b) Non è dunque azzardato, dopo queste riflessioni, pensare che i controlli di legge, variamente distribuiti, o non sono stati compiuti, o sono stati compiuti in modo inadeguato (13). Nel 1968 l'Associazione nazionale famiglie adottive (ANFA), per conto

(11) Cfr. G. PERICO, *I « Celestini » di Prato, cit.*, pp. 4 ss.

(12) Ministero di Grazia e Giustizia, Circolare 28 dicembre 1966, n. 1626/4083.

(13) Cfr. F. SANTANERA, *Note critiche sulle norme vigenti nel settore dell'assistenza dei minori nati fuori del matrimonio*. Estratto da *La rivista del servizio sociale*, dicembre 1966, pp. 83 ss.

dell'Unione italiana giudici per minori (14), ha condotto una inchiesta su questo problema; i risultati sono sconcertanti e incredibili:

« I giudici tutelari, eccetto casi piuttosto rari, non hanno svolto e non svolgono alcuna attività di accertamento periodico sulle maniere di allevamento, di formazione e di istruzione dei minori ricoverati. Negli stessi istituti che sono stati al centro dell'attenzione pubblica per i loro deprecabili sistemi educativi [leggi: « I Celestini » di Prato, il « Santa Rita » di Grottaferrata, la « Casa delle fanciulle » di Caltagirone, ecc.], fino allo scoppio degli scandali nessuna visita seria era stata fatta dagli uffici tutelari » (15).

E' piuttosto facile che, senza l'appoggio e le direttive di competenti, in istituti sorti e condotti prevalentemente da uno spirito di altruismo e spesso di volontariato, si instaurino a poco a poco maniere e stili di vita, che, per quanto pieni di bontà e di buona volontà, risultano lesivi della personalità dei minori. Nel clima di disponibilità dei dirigenti sarebbero bastate anche poche indicazioni per modificare vita e metodi educativi.

2. Anche le **incriminazioni**, pur restando valide e giustificate sul piano delle immediate responsabilità emerse dall'inchiesta romana, per ragioni di obiettività e di giustizia dovrebbero essere collocate nel loro esatto contesto.

a) Molti istituti sono stati incriminati perchè **privi di autorizzazione**. Questo « nulla osta » ad assistere minori viene concesso dall'ONMI dopo che essa ha verificato l'esistenza dei requisiti di « idoneità ». Ma è da anni che molti istituti stanno chiedendo all'ONMI tale autorizzazione, dichiarandosi disposti a tutte le migliorie educative e ambientali che l'ONMI voglia loro indicare come condizione per il suo ottenimento. Nel frattempo, agli stessi istituti privi di « idoneità », l'ONMI stessa ha sempre inviato bambini da assistere.

Un esempio per tutti. L'istituto « Celestina Donati » di Roma, in occasione delle recenti denunce, è stato incriminato per mancata autorizzazione. Eppure, è dall'ottobre del 1968 che l'istituto, già munito dei documenti necessari, va chiedendo il riconoscimento di idoneità. Con lettera del 1964, indirizzata anche alla Questura centrale di Roma, l'ONMI autorizzava l'istituto ad accogliere i minori per « ricovero d'urgenza ». Nel frattempo l'istituto veniva premiato dal ministero di grazia e giustizia del diploma di I° grado « al merito della redenzione sociale » con relativa medaglia d'oro.

(14) Cfr. ANFA, *Ricerca sulla tutela giuridica dei minori*, in *Maternità e Infanzia*, n. 5, 1969; F. SANTANERA, *I bambini soli e l'adozione*, in *La famiglia*, settembre-ottobre 1969, pp. 436 ss.

(15) G. PERICO, *Che ne è dell'adozione speciale?*, in *Aggiornamenti Sociali*, (novembre) 1969, p. 663.

Anche il comune di Roma, in segno di riconoscenza, aveva intitolato due strade, nei pressi dell'istituto, alla fondatrice delle suore responsabili e alla loro Congregazione. Il Provveditorato di Roma lo aveva autorizzato a condurre una scuola elementare aperta a tutti e ad ospitare una scuola media statale. L'Ufficio Minori della Questura vi invia da anni minori abbandonati. Durante la recente inchiesta, sono stati affidati a detto istituto 7 minori, provenienti dall'asilo-nido « Arc-en-ciel ».

Ma anche da parte sua l'ONMI, e più specificamente i suoi dirigenti romani, indiziati di reato di omissione dal pretore di Roma, si difendono dicendo che essi da anni, certamente assai prima che la magistratura se ne accorgesse, andavano prospettando ai superiori maggiori « le gravi difficoltà in cui l'intera Opera di assistenza ai minori si dibatteva » (16).

b) Altri istituti sono stati incriminati per **omissione di atti d'ufficio**, in ordine al mancato invio degli elenchi trimestrali e delle relative informazioni previste dalla legge. Alcuni istituti ignoravano perfino « il tenore obbligante » della norma, quattro anni dopo la legge 431. Se questo è potuto accadere, c'è da pensare che i giudici tutelari, e gli altri incaricati del controllo, non si sono resi conto, in tanto tempo, che in tali istituti qualcosa di importante non funzionava. Non è ammissibile che, quando il male emerge palese, i responsabili del controllo appaiano sempre innocenti e immuni da responsabilità, e la colpa cada « tutta » su chi « non ha compiuto l'azione » e **non anche su chi è connivente con l'omissione** mediante il proprio colpevole assenteismo: soprattutto tenendo presente che questo assenteismo finiva per convincere i dirigenti degli istituti della scarsa importanza di tali elenchi in ordine al bene dei minori.

c) Altri istituti sono stati incriminati per **scarse attrezzature e per ricorso a medicamenti scaduti**. Accanto alla indubitabile e deprecabile colpevolezza dei diretti responsabili, che potevano anche segnalare il loro stato di « insufficienza », andrebbe messa nella sua debita luce anche l'indiretta responsabilità di chi avrebbe « dovuto » o « potuto » tempestivamente dare un aiuto finanziario con cui risolvere questi problemi di ristrettezze economiche.

Molti istituti, soprattutto fra quelli privati, vengono pagati dai comuni di provenienza degli assistiti **in forte ritardo** e in tutti i casi **con cifre veramente irrisorie** (17) rispetto alle spese complessive del mantenimento e dell'assistenza specialistica che viene prestata ai minori. Lo stesso comune di Milano ha versato a qualche istituto, solo verso la fine di marzo 1971, le quote del pri-

(16) Cfr. *L'Osservatore Romano*, 14 marzo 1971, p. 4 (« Indiziati di omissione i dirigenti dell'ONMI »); *L'Osservatore Romano*, 15-16 marzo 1971, p. 8 (« Una vibrata lettera dell'on. Gotelli al Procuratore della Repubblica »).

(17) Cfr. *Azione Assistenziale*, marzo 1969, p. 3 (« Ancora un'accusa di sfruttamento »).

mo semestre del 1970 per i minori da esso affidati. Senza dire dei ricoveri non pagati da nessuno, come avviene spesso per i « ricoveri d'urgenza » dei minori affidati dalla questura. Il personale religioso di massima non è retribuito.

Se, come del resto la on. Gotelli (presidente nazionale dell'ONMI) ha dichiarato in una recente trasmissione televisiva, l'ONMI stessa non era in condizioni di pagare le quote per i bambini da essa affidati ai vari istituti, è ovvio che le **responsabilità** delle carenze di attrezzature e di strumenti educativi **vanno molto più in là delle direzioni e delle amministrazioni di detti istituti**. Non è giusto permettere che manchi il necessario per l'educazione dei minori, e poi lasciare che si denuncino gli educatori per insufficienza di adeguate attrezzature formative.

d) E' strano, poi, che non si sia pensato, negli interventi e commenti di stampa, **quanto gli istituti di assistenza e di beneficenza, soprattutto quelli a carattere privatistico, abbiano fatto risparmiare allo Stato con le loro prestazioni**, tenendo inoltre presente che questi hanno supplito per secoli un compito di assistenza proprio della comunità.

Non è allora assolutamente accettabile e neppure indice di buon senso sociale che, nei momenti di flessione e di errore, questi istituti vengano colpiti clamorosamente per insufficienze in cui tutta la comunità risulta compromessa, alcune volte palesemente connivente e in varia misura responsabile. Sarebbe assai più saggio e umano intervenire con soccorsi tempestivi, con l'unico scopo di sanare il più urgentemente possibile una situazione a cui lo Stato, almeno per ora, non è in grado di offrire soluzioni alternative.

Giustamente scriveva l'amministratore apostolico di Imola, mons. Aldo Gobbi, a una suora preoccupata dello stile con cui l'inchiesta era stata condotta: « **Che cosa succederebbe, se domani mattina portaste in piazza**, magari a Roma davanti a qualche ministero, **tutto il vostro carico di povertà e di dolore: i paralitici, gli spastici, gli abbandonati, gli orfani, gli innumerevoli bambini assistiti?** Sarete forse costrette anche voi a fare cortei di protesta perchè la gente veda! E lo Stato vi sostituirà con gli appuntati, con le maestre giorno e notte, senza orario, e con 15-20 mila lire al mese? » (18).

3. Per essere al massimo obiettivi, se si suppone che i responsabili del controllo siano sempre stati animati dal senso del pro-

(18) A. GOBBI, *Lettera a una suora*, in *Avvenire*, 16 marzo 1971, p. 2. Vedi anche *L'Osservatore Romano*, 21 febbraio 1971, p. 4 (« *Inchiesta della Magistratura negli studi dell'ONMI* »); tra l'altro vi si legge: « *Andrà considerata, tuttavia, qualunque sia l'esito dell'inchiesta, anche l'altra faccia della medaglia: quanto si è fatto e si fa per questi istituti, quali contributi vengono ad essi assicurati, quali incoraggiamenti e concorsi sono concessi al personale che spende le proprie energie in così delicata missione* ».

prio dovere e da un normale senso di umanità nei confronti della sorte dei minori, dopo ciò che abbiamo rilevato, **dobbiamo ritenere che qualche cosa non funzioni nella struttura organizzativa degli uffici per i minorenni.**

Questa convinzione è emersa anche nel Seminario di studi, tenutosi a Villa Cisterna di Torino dal 25 al 27 settembre 1969, e nel Dibattito nazionale, tenutosi nei locali dell'Università di Pisa il 1° ottobre 1969. La presenza di moltissimi direttori di brefotrofi, di molti presidenti di Tribunale per i minorenni, di dirigenti di varie istituzioni di assistenza e beneficenza e dei responsabili dell'ANFA, ha permesso franche dichiarazioni chiarificatrici sulle cause dell'inoperanza delle leggi di controllo.

In ambedue i congressi, è emersa soprattutto l'assoluta **inadeguatezza degli organici degli uffici giudiziari minorili**, in rapporto ai molti compiti che la legge ha loro attribuito, soprattutto per ciò che concerne i presidenti dei Tribunali per i minorenni, i giudici tutelari e i servizi sociali annessi al Tribunale per i minorenni.

a) Infatti, dall'inchiesta dell'ANFA, condotta per conto della Unione italiana giudici per minori, risulta che nei 24 Tribunali per i minorenni **si occupano a tempo pieno di pratiche minorili solo 13 presidenti e 22 giudici tutelari**, e che nelle 24 Procure per i minorenni si occupano a tempo pieno solo 13 procuratori e 5 sostituti, e che nelle 899 preture lavorano a tempo pieno come giudici tutelari solo 12 magistrati. Ciò significa che **su 6.800 magistrati italiani coloro che si occupano di giustizia minorile sono 65 (19).**

b) **La legge 12 marzo 1968, n. 181 (20)**, secondo la quale si sarebbero dovuti occupare a tempo pieno i magistrati di determinati distretti e che costituiva un tentativo per ovviare almeno in parte all'insufficienza del personale, **non risulta a tutt'oggi completamente osservata**, in quanto i magistrati, tenuti ad occuparsi a tempo pieno delle cause minorili, riservando a queste una parte soltanto delle loro prestazioni.

La vecchia legge 20 luglio 1934, n. 1404, prevedeva **locali appositi per l'attività dei Tribunali e delle Procure per i minorenni**, possibilmente presso i centri di osservazione; all'epoca dell'inchiesta ANFA **la legge risultava disapplicata in 12 su 24 sedi di Tribunale** e del tutto disapplicata nelle sezioni di Corte d'appello per i minorenni.

c) Anche per quanto si riferisce all'ONMI, quello che è stato affermato dai suoi dirigenti è più che sufficiente per confermare lo stato di disordine esistente nella distribuzione delle competen-

(19) Cfr. ATTI PARLAMENTARI, CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 7 maggio 1969, n. 1409, di iniziativa degli onn. Foschi e altri, dal titolo: « *Ristrutturazione dei Tribunali e delle Procure per i minorenni* ».

(20) *Gazzetta Ufficiale*, 22 marzo 1968, n. 76.

ze specifiche e nell'organizzazione interna degli enti interessati. Il presidente della federazione romana dell'ONMI, Renato Cini, interrogato sui fatti romani ha risposto:

« Che cosa dovrei fare io che posso disporre soltanto di otto assistenti sociali per controllare la situazione? Come posso esercitare un controllo severo se **l'ONMI è nelle condizioni di non poter pagare da 13 mesi le rette** agli istituti? La federazione romana dell'ONMI ha dallo Stato un miliardo e 800 milioni di lire ogni anno. Per l'80% la somma è assorbita dalle spese di personale; l'organico è piuttosto pesante: 780 dipendenti » (21).

E la on. Gotelli, presidente nazionale dell'ONMI, ha risposto: « Anch'io sapevo che molti istituti non erano in regola ». E contro l'osservazione che questa sua affermazione la metteva in contraddizione con se stessa, ha aggiunto: « La contraddizione si spiega partendo dal presupposto che **il 70% degli istituti dovrebbero essere chiusi per le condizioni in cui versano. E allora dove sarebbe possibile ricoverare i bambini?** » (22).

d) Tutte queste espressioni di disfunzione, oltre che a scarsa chiarezza intorno al problema dell'assistenza, devono essere attribuite anche alla **manca di coordinazione fra le attività assistenziali svolte dai vari organi centrali e periferici**. Mentre si spendono somme ingenti per tenere in piedi le attrezzature di enti inutilmente creati, per altri organi tipici dell'assistenza mancano i mezzi necessari per svolgere azioni efficienti.

Anche il coordinamento delle attività assistenziali locali è sostanzialmente inesistente, sia perchè le competenze sono attribuite a molteplici enti, sia per la varietà delle figure giuridiche che vengono assunte dai vari enti operanti nel settore. Gli stessi comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica che dovrebbero coordinare le attività assistenziali nell'ambito provinciale, non possono attendere a questo relevantissimo compito anche perchè oberati dai compiti della tutela e della vigilanza. Senza dire della distribuzione geografica degli enti che risente degli atavici squilibri tra regione e regione propri del nostro Paese.

4. In particolare per quanto si riferisce ai commenti giornalistici, non ci si è fatti molto onore, da un punto di vista di serietà, nel diffondere notizie di « reati » e di « perversioni » che, in realtà, sono ancora allo stato di semplici indizi. **Il segreto istruttorio** esiste appunto per proteggere i diritti dei cittadini al proprio onore e alla verità dei fatti che li riguardano.

Se, come pensiamo, tale segreto non è stato violato, non si riesce a capire come tante notizie, circa capi d'accusa, avvisi di procedimento, contenuti di interrogatori e deposizioni testimo-

(21) G. ZINCONI, *Asili: emergono violenze e corruzioni*, in *Corriere della Sera*, 21 febbraio 1971, p. 5.

(22) *La Stampa*, 21 febbraio 1971, p. 2 (« *Sevizie in numerosi orfanotrofi romani* »).

niali, esiti di visite corporali e di altri accertamenti, siano tratte con ampiezza e rapidità, **certamente inconciliabili con il riserbo di una istruttoria penale**, in cui non è stata ancora dimostrata la fondatezza delle accuse.

a) Sono molto significative, a questo proposito, alcune espressioni, che togliamo dai commenti di un quotidiano di Milano: « L'irruzione della forza pubblica (nei 286 asili romani) ha smascherato clamorosamente **le regole di violenza che regolano il funzionamento degli istituti assistenziali per l'infanzia** » (23). Il giorno dopo, un altro commento parla di « **autentico sadismo** », di « **segregazioni, torture e umiliazioni** », di « **pervertimento di bambini ancora in tenera età** » (24).

b) Anche la notizia sulle vicende del direttore dell'istituto « Gesù divino operaio » di Ciampino manifesta un certo strano stile di « informare ». Don Carlo Quadracci viene incarcerato il 24 febbraio 1971 insieme con un seminarista dell'istituto « Borgo ragazzi don Bosco »; ne dà notizia a **grossi titoli** un quotidiano di Milano affermando che tutti e due sono « **accusati di atti di libidine violenta** » (25). Poi, il 18 marzo, lo stesso giornale in uno **sparuto trafiletto** annuncia che è stato « scarcerato il direttore del " Gesù divino operaio " », su istanza dell'avvocato difensore, « **per mancanza di indizi di colpa** » (26).

CONCLUSIONI

1. Se prescindiamo dai rarissimi casi di crimini comuni, implicanti responsabilità personali, **la maggior parte dei « reati » addebitati** che concernono l'assistenza o insufficiente o inadeguata dei minori, **rientra, direttamente o indirettamente, nelle responsabilità di molti**. E' assai più onesto, allora, riconoscerci un poco tutti responsabili e preoccuparci innanzi tutto di scoprire le lacune esistenti in questo settore di assistenza, perchè i minori siano il più presto e il più efficacemente possibile soccorsi.

Un sincero esame di coscienza, che rifugga dal gettare su terzi le proprie responsabilità di reticenze, di assenteismi, di pigrizie o di colpevoli tolleranze, ci porterà ad essere più generosi nel prestarci all'impegno comune di sollecitare **un mutamento profondo delle leggi assistenziali soprattutto relative ai minori**.

2. Sono in questa linea **alcune proposte** che l'Unione italiana per la promozione dei diritti del minore ha comunicato ai suoi

(23) *Ibidem*.

(24) R. MARTINELLI, *Asili: si delineano gravissimi reati*, in *Corriere della Sera*, 22 febbraio 1971, p. 5.

(25) R. MARTINELLI, *Arrestati un sacerdote e un seminarista*, in *Corriere della Sera*, 25 febbraio 1971, p. 5.

(26) Cfr. *Corriere della Sera*, 18 marzo 1971, p. 19.

aderenti in data 1° marzo 1971, in occasione dei fatti di Roma (27):

a) « **Sottrazione di tutte le competenze assistenziali, oggi di competenza del Ministero degli interni, e trasformazione del Ministero della sanità in Ministero dei servizi sanitari e sociali. Soppressione dell'ONMI e trasferimento, con decreto delegato del Governo, alle Regioni della materia assistenziale, compresa l'esecuzione, sotto controllo dell'autorità giudiziaria, dei provvedimenti rieducativi e penali emessi dal Tribunale per i minorenni.** ».

b) « **Emanazione di una legge-quadro, che ristrutturati radicalmente il settore assistenziale, affidando le funzioni di legislazione specifica alle Regioni, le funzioni operative alle Unità locali dei servizi e la preparazione degli operatori sociali (assistenti sociali e familiari, educatori, terapisti, ecc.) alle Province o ai Consorzi di Province.** ».

c) « **Creazione degli uffici del giudice tutelare in ogni città capoluogo di Provincia, con personale (magistrati, cancellieri e altri addetti) a tempo pieno. Detti uffici dovrebbero essere strettamente collegati con i Tribunali per i minorenni.** ».

A questo riguardo, dovrebbe essere approvata, con la massima urgenza e le opportune modifiche, la **proposta di legge 16 luglio 1968, n. 211**, presentata dall'on. Mussa Ivaldi, che da mesi è in attesa di esame in sede legislativa presso la Commissione "Giustizia" della Camera dei deputati » (28).

Giacomo Perico

(27) *Unione italiana per la promozione dei diritti del minore*, 1° marzo 1971, p. 5 (« Comunicato stampa »). Vedi anche: E. GERMANO - F. SANTANERA, *Nuovi orientamenti in materia di filiazione*, in *Rivista del diritto matrimoniale e dello stato delle persone*, luglio 1968, pp. 633 ss.

(28) CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 16 luglio 1968, n. 211, di iniziativa degli onn. MUSSA IVALDI VERCELLI e MACCHIAVELLI, dal titolo: « *Integrazione dell'art. 344 c.c. concernente il giudice tutelare* ». Vedi anche: CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 15 gennaio 1969, n. 839, di iniziativa degli onn. MUSSA IVALDI VERCELLI e GUERRINI GIORGIO, dal titolo: « *Personale di servizio sociale per gli uffici tutele* ».

G. PERICO - F. SANTANERA

ADOZIONE E PRASSI ADOZIONALE

Indispensabile guida pratica per gli aspiranti adottanti e per gli operatori assistenziali intorno a ciò

L. 2.000 *che si deve sapere e fare per adottare un bambino.*

Centro Studi Sociali - Piazza S. Fedele, 4 - 20121 Milano - C.C.P. 3/33402