

CHE NE E' DELL'ADOZIONE SPECIALE?

A trenta mesi dall'entrata in vigore della legge 5 giugno 1967, n. 431, istitutiva dell'adozione speciale, il **numero delle dichiarazioni di adottabilità** e degli affidamenti preadottivi resta a tutt'oggi **quasi nullo** tenuto conto del **numero stragrande dei minori « adottabili di fatto »**.

Durante tutto l'anno 1968, in base ai dati comunicati dall'Istituto Centrale di Statistica all'A.N.F.A. (Associazione nazionale famiglie adottive) e non ancora pubblicati, tutta l'attività dei 24 tribunali e delle 24 procure per i minorenni e delle 899 preture esistenti in Italia, si riassume in queste cifre: **1379 affidamenti preadottivi e 3032 dichiarazioni di adottabilità (1)**, contro i 266.812 minori ricoverati nei vari istituti di assistenza e di beneficenza, dei quali **molte decine di migliaia sono certamente nelle condizioni di abbandono e di conseguenza « da dichiararsi adottabili »**.

Dovrebbero, così, essere dichiarati « adottabili » tutti i 20.000 figli di ignoti che ogni anno si aggiungono a quelli degli anni precedenti, decine di migliaia di orfani e molte migliaia di « istituzionalizzati » definitivamente abbandonati negli istituti dai loro genitori viventi o scomparsi (2).

La situazione diventa ancora più inaccettabile per il fatto che **le domande di adozione**, da parte di coppie con figli o senza figli e che sono nelle condizioni previste dalla legge, **sono andate via via aumentando fino a raggiungere le decine di migliaia**. Quasi tutte sono condannate a rimanere a lungo negli uffici dei tribunali e per lo più decadono per il superamento dei termini di tempo.

Il Seminario di studi, tenutosi a Villa Cisterna di Torino dal 25 al 27 settembre 1969, e il Dibattito nazionale, tenutosi nei locali dell'università di Pisa il 1° ottobre 1969, hanno dato la possibilità di affrontare a fondo il problema. La presenza di moltissimi direttori di istituti provinciali, di molti presidenti di tribunali per i minorenni, dei dirigenti delle varie associazioni per la protezione dei minori e dei responsabili dell'A.N.F.A., ha permesso un

(1) Cfr. F. SANTANERA, *I bambini soli e l'adozione*, in *La Famiglia*, settembre-ottobre 1969, pp. 436 ss.

(2) *Annuario statistico dell'assistenza e della previdenza sociale*, 1966, Roma 1968, pp. 106 e 115. (Al 31 dicembre 1965 — sono gli ultimi dati ufficiali pubblicati finora — i minori ricoverati nei brefotrofi erano 7543, in allevamento esterno 66.262, negli orfanotrofi 103.706, negli istituti per poveri e abbandonati 89.301).

franco chiarimento sulle cause dell'inoperanza della legge e sulle eventuali comuni linee di condotta per una rapida soluzione del problema.

Situazione della giustizia minorile.

Il primo dato, emerso incontrastato nei due congressi di Torino e di Pisa, è l'assoluta **inadeguatezza degli organici degli uffici giudiziari minorili** in rapporto ai nuovi compiti che la legge sulla adozione speciale ha attribuito ai presidenti dei tribunali per i minorenni e ai giudici tutelari.

I **presidenti di tribunale** dovrebbero provvedere alla visione e all'espletamento delle pratiche concernenti la dichiarazione dello stato di adottabilità, l'affidamento preadottivo e la pronuncia dell'adozione; i **giudici tutelari** dovrebbero provvedere al reperimento dei minori in stato di abbandono dovunque essi si trovino, e al controllo di veridicità e di completezza degli elenchi, eventualmente da sollecitare, che dovrebbero pervenire da tutti gli istituti ogni tre mesi con la segnalazione dei ricoverati e specialmente con le informazioni circa i minori in condizioni di abbandono.

I presidenti e i giudici tutelari dovrebbero essere coadiuvati dai **servizi sociali annessi al tribunale per i minorenni**, a cui la legge 431 affida, in materia di adozione speciale, l'esame critico della situazione generale del minore, segnalato come abbandonato, la raccolta delle informazioni concernenti i genitori del minore eventualmente esistenti, l'esame della coppia richiedente l'adozione, la migliore formula dell'abbinamento e il controllo del periodo preadottivo.

1. Ora, da indagini accuratamente condotte ed elaborate dalle assistenti sociali dell'A.N.F.A. per conto dell'Unione italiana giudici per minori, risulta che nei 24 tribunali per i minorenni si occupano a tempo pieno delle pratiche giudiziarie minorili (di cui le pratiche adozionali sono semplicemente una piccola parte) **solo 13 presidenti e 22 giudici tutelari**, 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**. Complessivamente, dunque, su 6800 magistrati che costituiscono l'organico della magistratura italiana solo 65 si occupano esclusivamente della giustizia minorile (3).

Questa scarsità del personale appare ancora più grave se teniamo conto dell'**aumento costante della delinquenza minorile**, di cui la magistratura per i minorenni deve pur occuparsi sia in materia di diritto civile e penale che in materia di rieducazione, lasciando all'attività adozionale spazi sempre più circoscritti.

E' perfettamente spiegabile, nella luce di questi dati, il senso

(3) CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 7 maggio 1969, n. 1409, di iniziativa dei deputati Foschi e altri, dal titolo « *Ristrutturazione dei tribunali e delle procure per i minorenni* ». Vedi anche: F. SANTANERA, *I bambini soli e l'adozione*, cit., pp. 428 ss.

di sfiducia che è venuto man mano crescendo, in questi ultimi mesi, presso i tribunali e le procure minorili, nei confronti delle superiori autorità che non avrebbero capito la loro reale situazione di impossibilità ad eseguire i compiti loro affidati. Quasi tutti i tribunali per i minorenni, in occasione della promulgazione della legge 431, hanno ripetutamente segnalato le carenze esistenti nel loro settore, ma senza grandi risultati.

La legge 12 marzo 1968, n. 181 (4), secondo la quale si sarebbero dovuti occupare a tempo pieno i magistrati di determinati distretti, era stata un tentativo per ovviare almeno in parte alla insufficienza del personale. Ma la legge, oltre che essere per se stessa un aggiustamento piuttosto parziale, **non risulta ancora completamente osservata**: magistrati tenuti ad occuparsi a tempo pieno delle cause minorili accettano impegni presso tribunali e corti di appello, riservando solo una parte del loro tempo utile alla giustizia minorile.

Si è tentato anche di ricorrere ai giudici applicati. Ma privi come essi sono di una preparazione specifica e di una certa sensibilità per i problemi psicologici e sociali inerenti alla situazione del minore, più che aiutare hanno finito per complicare le situazioni. La confusione creata dalle loro saltuarie presenze e dai loro provvedimenti inidonei ha determinato ritardi e pericolosi malintesi, che in qualche luogo hanno significato la totale paralisi.

Finalmente si sperava che, almeno dopo l'entrata in vigore della legge 431, sarebbero state eseguite le disposizioni di legge concernenti la **disponibilità di locali appositi** per i tribunali e le procure per i minorenni (possibilmente presso i centri di osservazione) (5). Invece, a tutt'oggi, **la legge risulta disapplicata** in 12 su 24 sedi di tribunale (Ancona, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Catanzaro, L'Aquila, Lecce, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Trento, Trieste) e del tutto disapplicata nelle sezioni di corte d'appello per i minorenni (6).

2. Anche gli uffici delle tutele, dai rilievi compiuti dall'inchiesta dell'A.N.F.A. sopra citata, risultano in situazioni analoghe alle precedenti. **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 d'istruzione dei minori ricoverati. Negli stessi istituti che sono stati al centro dell'attenzione pubblica per i loro deprecabili sistemi educativi, fino allo scoppio degli scandali nessuna visita seria era stata fatta dagli uffici tutelari.

Per cui abbiamo ragione di ritenere, come altra volta abbiamo affermato, che, per quanto concerne i dolorosi fatti dei « Celestini » di Prato, del « Santa Rita » di Grottaferrata, della « Casa delle fanciulle » di

(4) Cfr. *Gazzetta ufficiale*, 22 marzo 1968, n. 76 (Legge 12 marzo 1968, n. 181, dal titolo « Disposizioni per i magistrati addetti ai tribunali per i minorenni »).

(5) *Legge 20 luglio 1934*, n. 1404.

(6) Cfr. F. SANTANERA, *I bambini soli e l'adozione*, cit., p. 428.

Caltagirone, di altri istituti sotto inchiesta, *tutto si sarebbe potuto evitare, se le periodiche visite di controllo, che la legge esige, fossero state compiute regolarmente e con responsabilità*. E' piuttosto facile che in istituti, costruiti più sulla buona volontà di bene che su efficienti risorse umane e strumentali, a poco a poco si instaurino maniere e stili di vita lesivi della personalità dei minori, soprattutto quando queste istituzioni vengono aperte senza autorizzazione, come purtroppo è avvenuto un po' dappertutto (7).

3. Quanto all'efficienza dei servizi sociali, che dovrebbero preparare le premesse alla dichiarazione dello stato di adottabilità e all'affidamento preadottivo, le dichiarazioni fatte dai diretti interessati, e confermate dall'inchiesta condotta dall'A.N.F.A., danno un quadro piuttosto scoraggiante.

I servizi sociali annessi ai tribunali per i minorenni hanno svolto per lo più, in materia di adozione, un'attività assai marginale, a causa soprattutto del costante aumento della criminalità minorile. I servizi, di cui la Provincia dovrebbe essere dotata per esaminare i casi dei figli d'ignoti e dei nati fuori del matrimonio (che costituiscono il maggior numero di minori adottabili), esistono in pochissime città; e dove esistono sono insufficienti.

Immaturità e assenteismo degli istituti.

E' stato ingiustamente scritto e detto che gli enti di assistenza sono spesso restii a collaborare con gli uffici giudiziari minorili per il timore di perdere i sussidi percepiti. Indagini condotte su vari campioni, a questo riguardo, hanno sempre dato risultati negativi, e ad esplicite richieste che venissero fornite prove dell'affermazione, nessuno ha mai saputo portare fatti precisi e controllabili.

Fatta questa chiarificazione per ragioni di giustizia, si deve però ammettere che più volte si incontrano direttori e direttrici di enti di assistenza che, nel modo di valutare e programmare le loro iniziative di protezione, partono dalla convinzione che i minori sono assai più al sicuro per la loro formazione presso l'istituto che presso famiglie adottive. E' una maniera di pensare, abbastanza comune nel passato, legata a un certo modo di concepire l'assistenza e la beneficenza, ma che contrasta con i dati della scienza moderna da cui emerge indiscutibile il principio che la famiglia è l'unico ambiente dove il minore trova tutto il necessario per lo sviluppo sereno e completo della sua personalità, e per il suo equilibrio generale.

E' a questa mentalità piuttosto disattenta e immatura che va soprattutto attribuito il fatto che, a due anni dalla legge dell'adozione speciale, alcuni istituti non ne conoscano neppure l'esistenza.

(7) G. PERICO, *I « celestini » di Prato*, in *Aggiornamenti Sociali*, (gennaio) 1969, pp. 8 ss., rubr. 230. Vedi anche: *Circolare 28 dicembre 1966*, n. 1626/4085, del Ministero di grazia e giustizia, diretta ai primi presidenti delle corti di appello e per conoscenza ai procuratori generali della Repubblica presso le corti di appello.

stenza, molti non ne conoscano il contenuto e moltissimi non si siano ancora preoccupati di inviare gli elenchi e le informazioni trimestrali relativi al reperimento di minori in stato di abbandono. Indubbiamente, in questo fatto ha avuto la sua parte di responsabilità l'assenteismo dei giudici tutelari, che ha dato ai dirigenti degli istituti l'impressione che si trattasse di cose assai poco importanti e per nulla influenti sul futuro del minore.

E' assai significativo lo stralcio della relazione del procuratore generale della Repubblica di Caltanissetta, dr. Spataro, letta l'11 gennaio 1969, in ordine all'attività adozionale: « *La situazione dei figli d'ignoti autorizzata senz'altro la dichiarazione di adottabilità, che può essere anche provocata dall'ente che assiste il minore. Orbene, nessuna delle 98 istituzioni pubbliche e private di protezione e di assistenza nel nostro distretto si è avvalsa della facoltà di provocare quella dichiarazione; quel che è peggio soltanto due delle predette istituzioni (l'Amministrazione provinciale e l'ONMI di Caltanissetta) hanno trasmesso i prescritti elenchi* ».

Linee comuni di azione.

1. Contro questo pericoloso ristagno nell'applicazione della legge 431, alcuni fra i parlamentari più sensibili al problema hanno iniziato una serrata campagna sul piano legislativo già dal luglio 1968, quando è apparso evidente il fenomeno di involuzione.

La proposta di legge 16 luglio 1968, n. 211 (8), propone che i magistrati che esercitano le funzioni di giudice tutelare presso le preture dei capoluoghi di provincia non possano svolgere incarichi presso altri uffici tutelari. La proposta di legge 18 luglio 1968, n. 210 (9), strettamente legata alla precedente, chiede l'istituzione presso i tribunali per i minorenni di un'équipe composta da un magistrato e da due specialisti, e domanda l'estensione ai magistrati addetti o applicati ai tribunali e alle procure per i minorenni del divieto di esercitare le proprie funzioni presso altri uffici giudiziari.

La proposta di legge 16 gennaio 1969, n. 839 (10), prevede che ogni amministrazione provinciale metta a disposizione dei giudici tutelari almeno due assistenti sociali che collaborino con i giudici in materia di tutela, curatela, affiliazione e adozione speciale. La proposta di legge 7 maggio 1969, n. 1409 (11), domanda la istituzione del tribunale per i minorenni in tutti i capoluoghi di

(8) CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 16 luglio 1968, n. 211, d'iniziativa dei deputati MUSSA IVALDI VERCELLI e MACCHIAVELLI, dal titolo « *Integrazione dell'art. 344 del codice civile concernente il giudice tutelare* ».

(9) CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 18 luglio 1968, n. 210, di iniziativa dei deputati MUSSA IVALDI VERCELLI e MACCHIAVELLI, dal titolo « *Modifiche alla legge istitutiva del tribunale per i minorenni e alle relative norme di attuazione* ».

(10) CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 16 gennaio 1969, n. 839, d'iniziativa dei deputati MUSSA IVALDI VERCELLI e GUERRINI GIORGIO, dal titolo « *Personale di servizio sociale per gli uffici tutele* ».

(11) CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 7 maggio 1969, n. 1409, d'iniziativa dei deputati FOSCHI e altri, dal titolo « *Ristrutturazione dei tribunali e delle procure per i minorenni* ».

provincia. La **proposta di legge 3 luglio 1969, n. 1652 (12)**, tende ad ottenere l'istituzione presso le province di un servizio sociale ad esclusivo favore delle iniziative adozionali. La **proposta di legge 23 luglio 1969, n. 1731 (13)**, tende a facilitare l'affidamento familiare chiedendo l'estensione delle prestazioni mutualistiche agli affidatari dei minori.

2. Prima ancora che le proposte di legge vengano discusse e approvate, andrebbero individuate e applicate **formule di collaborazione tra gli enti di assistenza e gli uffici giudiziari minorili**. Esse sole, oggi soprattutto, ma anche in seguito quando gli organici saranno ristrutturati, potranno risolvere quei delicati problemi di indagine e di valutazione che esigono la partecipazione attiva di chi conosce da sempre il bambino e di chi deve segnare in qualche modo la sua sorte definitiva.

Al congresso di Pisa è stata suggerita e unanimemente accolta la **formula di una periodica convocazione**, da parte del presidente del tribunale per i minorenni, **di tutti i dirigenti degli istituti di assistenza** operanti nel suo distretto, al fine di ottenere, attraverso questo ripetuto scambio di convinzioni, di esperienze e di leali reciproche osservazioni, una certa uniformità nei sistemi educativi, una più rapida intesa intorno ai prevalenti interessi del minore e a un suo più facile inserimento familiare.

Si è anche giustamente osservato che, partendo dal presupposto che l'**istituto per minori** non deve essere accettato come il naturale asilo dei bambini senza genitori, ma **sempre e in ogni caso come un doloroso ripiego**, i suoi responsabili dovrebbero organizzare queste comunità di minori con sistemi di vita e di rapporti il più possibile simili a quelli di una famiglia di tipo naturale, che è l'**humus ideale** della loro crescita: preoccupandosi, più che di una disciplina di tipo militare o claustrale, della **piena e serena espansione della loro personalità**, con i suoi immancabili aspetti di originalità e genialità, che, se portano un certo impegno di guida, costituiscono in cambio la garanzia più sicura dello sviluppo.

Nel frattempo, dovrebbe essere mantenuto vivo nella pubblica opinione, nonostante i disappunti subiti a causa dell'inapplicabilità della legge, l'interesse al problema dell'adozione, indicando **nella scelta adottiva**, oltre che la via più efficace e più umana per la soluzione del problema della fanciullezza abbandonata, anche la **formula più valida e più moderna della carità**, al di là delle solite espressioni di commiserazione e delle minuscole iniziative di bene, che costituiscono indubbiamente un indice di bontà e sensibilità, ma non risolvono il problema alla radice.

Giacomo Perico

(12) CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 3 luglio 1969, n. 1652, di iniziativa dell'on. FOSCHI, dal titolo « *Istituzione obbligatoria del servizio sociale da parte delle province per l'adozione speciale* ».

(13) CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge 23 luglio 1969, n. 1731, d'iniziativa dell'on. IANIELLO, dal titolo « *Disposizioni in materia di assegni familiari e di prestazioni mutualistiche a favore dei minori affidati* ».