

## ALTRI IMPULSI DELL'ANFAA E DELL'UIPDM PER LA PIENA E TEMPESTIVA REALIZZAZIONE DELLA LEGGE SULL'ADOZIONE SPECIALE \*

FRANCESCO SANTANERA

Nell'ambito delle iniziative dirette ad ottenere la piena e sollecita attuazione dell'adozione speciale, l'Anfaa (1) e l'Uipdm (2) avevano proseguito nella loro azione informativa e promozionale, sollecitando anche le Autorità giudiziarie a svolgere i compiti ad essa assegnati in materia penale e, quindi, a denunciare i dirigenti degli enti pubblici e privati di assistenza nonché gli addetti alla vigilanza che non rispettavano le norme della legge 431/1967.

### Segnalazioni ed esposti alle Autorità giudiziarie

Fra i numerosi esposti inviati in merito alla non attuazione della legge 431/1967, ricordo che in data 12 gennaio 1969 avevo segnalato al Presidente, al Vice Presidente ed ai Componenti del Consiglio superiore della magistratura, nonché

\* Quattordicesimo articolo sulle attività svolte dal volontariato dei diritti e sui risultati raggiunti. I precedenti articoli pubblicati su questa rivista riguardano: "La situazione dell'assistenza negli anni '60: 50mila enti e 300mila minori ricoverati in istituto", n. 163, 2008; "L'assistenza ai minori negli anni '60: dalla priorità del ricovero in istituto alla promozione del diritto alla famiglia", n. 164, 2008; "Anni '60: iniziative dell'Anfaa per l'approvazione di una legge sull'adozione dei minori senza famiglia", n. 165, 2009; "I minori senza famiglia negli anni '60: rapporti internazionali e appello dell'Anfaa al Concilio ecumenico Vaticano II", n. 166, 2009; "1964: presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge sull'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 167, 2009; "Le forti opposizioni alla proposta di legge 1489/1964 sull'adozione legittimante", n. 168, 2009; "Altre iniziative dell'Anfaa per l'approvazione dell'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 169, 2010; "Finalmente approvata la legge 431/1967 sull'adozione legittimante dei minori senza famiglia", n. 170, 2010; "Riflessioni in merito alla svolta socio-culturale promossa dall'adozione legittimante e dal volontariato dei diritti", n. 171, 2010; "Le travagliate prime applicazioni della legge 431/1967 istitutiva dell'adozione legittimante", n. 172, 2010; "Azioni intraprese dall'Anfaa e dall'Uipdm per l'attuazione della legge sull'adozione speciale", n. 173, 2010; "Ulteriori azioni dell'Anfaa e dell'Uipdm per la corretta applicazione della legge 431/1967 sull'adozione speciale e per l'adeguamento funzionale dei Tribunali e delle Procure per i minorenni", n. 174, 2011; "Sollecitazioni e denunce dell'Anfaa e dell'Uipdm per superare le resistenze fraposte all'attuazione della legge sull'adozione speciale", n. 175, 2011.

(1) Come ho già segnalato la denominazione dell'Anfaa era all'epoca "Associazione nazionale famiglie adottive e affilianti".

(2) L'Uipdm ha in seguito assunto la denominazione di "Unione per la promozione dei diritti del minore e per la lotta contro l'emarginazione sociale" e successivamente quello attuale di Ulces (Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale).

al Ministro di grazia e giustizia e al Sottosegretario di Stato di detto dicastero che le informative inviate dall'Anfaa alle succitate Autorità in data 20 maggio, 11 giugno e 9 novembre 1968 non avevano avuto alcun riscontro.

Le segnalazioni riguardavano l'omessa trasmissione al Tribunale per i minorenni di Torino da parte dei giudici tutelari di Alessandria, Asti e Cuneo rispettivamente di tre, quattro e otto figli di ignoti, nati nel periodo intercorrente fra luglio 1967 e settembre 1968, con la deplorabile conseguenza della loro permanenza in istituti a carattere di internato e l'impossibilità assoluta dell'accertamento della loro adottabilità.

Da notare che in numerosi casi l'Anfaa aveva inviato ai giudici tutelari e ad altri magistrati l'elenco degli istituti di assistenza operanti nel loro mandamento in quanto ne erano sprovvisti gli enti pubblici, compresi quelli ai quali la legge aveva attribuito compiti di vigilanza. Fra gli altri, detto elenco era stato trasmesso su loro richiesta al Procuratore della Repubblica di S. Angelo dei Lombardi in data 30 giugno 1969 e al Pretore di Novi Ligure il 29 luglio dello stesso anno.

Data l'assoluta carenza di mezzi da parte di uffici giudiziari, l'Anfaa si era addirittura dichiarata disponibile (cfr. la lettera inviata al Giudice tutelare di Aosta in data 24 aprile 1969) a «provvedere alla ciclostilatura di una circolare di sollecito all'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 314/5 della legge 431/1967 se decide di inviarla alle istituzioni di assistenza all'infanzia e agli ufficiali dello stato civile dei Comuni del mandamento».

Inoltre nel già citato esposto del 12 gennaio 1969 avevo riferito al Consiglio superiore della magistratura che il Giudice tutelare di Velletri non aveva rispettato le norme della legge 431/1967 perché, invece di segnalare immediatamente al Tribunale per i minorenni di Roma la nascita di B.S., figlia di ignoti, avvenuta il 21 aprile 1968, vi aveva provveduto solamente il 15 ottobre successivo, impedendo pertanto alla bambina di essere tempestivamente inserita in una famiglia adottiva.

Nella stessa lettera segnalavo quanto segue: «Nonostante siano centinaia gli istituti di assistenza all'infanzia che non effettuano le segnalazioni di cui al secondo comma dell'articolo 314/5 e che non inviano gli elenchi trimestrali di cui al terzo comma dell'articolo 314/5, non si ha notizia di denunce fatte dagli Uffici giudiziari minorili nei confronti degli istituti inadempienti» (3).

Dunque in tutti i numerosi casi in cui la legge sull'adozione speciale non veniva rispettata, nonostante le precise segnalazioni dell'Anfaa e dell'Uipdm, nessuno si attivava, né venivano presentati esposti penali dai Tribunali per i minorenni e dalle relative Procure.

A questo proposito ricordo le seguenti iniziative dell'Anfaa:

– **in data 27 gennaio 1969** avevo informato i Giudici tutelari di Avigliana, Chieri, Chivasso, Cirié, Lanzo Torinese, Moncalieri, Rivarolo Canavese, Susa, Cuorgné, Ivrea, Strambino, Pinerolo e Perosa Argentina che, per ovviare alle difficoltà riguardanti i dati sulla situazione dei minori ricoverati in istituto, «il Centro di tutela minorile di Torino, con sede in Via Massena 20 (che presta da tempo detta collaborazione al Giudice tutelare di Torino), è disposto ad offrire la sua collaborazione [fornita da assistenti sociali e gratuita, n.d.r.]»;

– **segnalazione dell'11 aprile 1969** al Giudice tutelare di Casale Monferrato (Alessandria), che aveva chiesto all'Anfaa di svolgere accertamenti sulla situazione dei minori istituzionalizzati della sua zona di competenza, di due alternative: «a) una nostra assistente sociale può recarsi in tutti gli istituti (...) rilevando globalmente il loro funzionamento, spiegando gli obblighi che loro derivano in base all'articolo 314/5 della legge 431/1967 e invitandoli a corredare gli elenchi con una scheda nominativa,

(3) I commi 2 e 3 dell'articolo 314/5 della legge 431/1967 erano così redatti:

«I pubblici ufficiali, nonché gli organi scolastici, debbono riferire al più presto al Tribunale per i minorenni tramite il giudice tutelare che trasmette gli atti con relazione informativa, sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengono a conoscenza»;

«Le istituzioni pubbliche o private di protezione o assistenza all'infanzia trasmettono trimestralmente al giudice tutelare del luogo ove hanno sede l'elenco dei ricoverati o assistiti. Il giudice tutelare, assunte le necessarie informazioni, riferisce al Tribunale per i minorenni sulle condizioni di quelli fra i ricoverati o assistiti che risultano in situazione di abbandono, specificandone i motivi».

di cui unisco copia, per ciascun minore, il che darebbe a Lei la possibilità di avere notizie sulla situazione di tutti i minori in istituto e di prendere gli opportuni provvedimenti; b) per un approfondimento ulteriore dei casi per cui ritiene necessario chiarire meglio la situazione può rivolgersi alla Dottoressa Repaci del Centro di tutela minorile di Torino, Via Massena 20, tel. 53.19.73, che mi ha detto di essere disposta a distaccare una assistente sociale nella zona se vengono inviati 5-6 casi per volta su cui svolgere le indagini»;

– **comunicazione del 29 settembre 1969** ai Giudici tutelari di Alessandria, Arona, Asti, Biella, Borgomanero, Bra, Casale Monferrato, Domodossola, Fossano, Moncalvo, Novara, Novi Ligure, Omegna, Racconigi, Saluzzo, Santhià, Savigliano, Torino, Trino Vercellese, Varallo, Verbania e Vercelli riguardante una indagine svolta da assistenti sociali dell'Anfaa che «hanno avuto uno o più colloqui col personale dirigente degli istituti» dalla quale emergeva che «la maggioranza delle istituzioni di assistenza all'infanzia: a) operano pur essendo sprovviste della preventiva autorizzazione a funzionare di cui all'articolo 50 del regio decreto 15 aprile 1926 n. 718 (il cui mancato adempimento costituisce reato ai sensi dell'articolo 665 del Codice penale); b) non adempiono agli obblighi degli articoli 19 e 20 del regio decreto 24 dicembre 1934 n. 2316 (il cui mancato adempimento è penalmente perseguibile ai sensi degli articoli suddetti) (4); c) non adem-

(4) Gli articoli 19 e 20 del regio decreto 1934, n. 2316 erano così redatti:

– «Articolo 19 - Quando le autorità di pubblica sicurezza o le istituzioni di beneficenza e assistenza o le associazioni per la protezione e l'assistenza dei minori raccolgono un fanciullo abbandonato o vengano a conoscere che un fanciullo si trovi in istato di abbandono materiale o morale, debbono, dopo aver provveduto al provvisorio ricovero del fanciullo, darne subito notizia al Comitato di patronato [dell'Onmi, n.d.r.] incaricato dell'assistenza nel luogo in cui si trovi il fanciullo. Lo stesso obbligo incombe a qualunque cittadino che trovi abbandonato in luogo pubblico un fanciullo minore di quattordici anni o venga a conoscenza che un fanciullo trovasi in istato di abbandono materiale o morale. Ai cittadini trasgressori è applicabile la pena prevista nell'articolo 593 primo comma, del Codice penale;

– «Articolo 20 - Agli effetti della vigilanza di cui al n. 2 dell'articolo 13 del presente testo unico, allorché una persona allevi o custodisca un fanciullo minore di quattordici anni, fuori dalla dimora dei genitori o del tutore, deve farne dichiarazione al locale Comitato di patronato [dell'Onmi n.d.r.] al quale deve inoltre dichiarare ogni suo cambiamento di residenza ed eventualmente la morte o il ritiro del fanciullo. Al Comitato medesimo gli istituti pubblici e privati di beneficenza e assistenza debbono comunicare l'elenco dei fanciulli in essi ricoverati e di quelli affidati a priva-

piono alle prescrizioni previste dalle leggi assistenziali, in particolare per quanto concerne l'impianto del registro nominativo dei minori ricoverati e la tenuta della scheda personale, le ammissioni, le dimissioni, ecc.»).

Premesso quanto sopra, la comunicazione dell'Anfaa terminava nei seguenti termini: «Le invio copia dell'indagine svolta negli istituti e negli enti di protezione e assistenza dell'infanzia che hanno sede nel Suo mandamento, pregandoLa di prendere in considerazione la situazione e di adottare gli opportuni provvedimenti»;

– **lettera del 2 luglio 1969**, sottoscritta anche dal Presidente dell'Uipdm, indirizzata al Procuratore generale della Repubblica di Torino per informarlo che dalle notizie raccolte «risulterebbe che gli istituti di assistenza all'infanzia della Provincia di Cuneo funzionano senza la prevista autorizzazione di agibilità di cui all'articolo 50 del regio decreto 15 aprile 1926 n. 718» e che «detti istituti, inoltre, non invierebbero all'Onmi l'elenco dei fanciulli in essi ricoverati e di quelli affidati a privati e non notificerebbero le dimissioni dei fanciulli medesimi», chiedendo l'accertamento dell'eventuale sussistenza di reati «per quanto concerne il funzionamento degli istituti privi della relativa autorizzazione (articolo 665 del Codice penale) e il mancato invio degli elenchi (articolo 20 del regio decreto 24 dicembre 1934 n. 2316)». Nella stessa lettera l'Anfaa e l'Uipdm sollecitavano il Procuratore generale della Repubblica di Torino «di voler accertare se vi sono pubblici ufficiali o incaricati del pubblico servizio di vigilanza e controllo degli istituti che hanno omesso di segnalare all'autorità giudiziaria i reati di cui sopra».

La succitata istanza era rimasta lettera morta, come pure le seguenti segnalazioni:

– **al Procuratore generale della Repubblica di Torino del 2 luglio 1969** riguardante i 115 istituti della Provincia di Alessandria, Asti, Cuneo e Vercelli funzionanti senza essere in possesso della relativa autorizzazione e che non provvedevano agli adempimenti di cui al già ricordato articolo 20 del regio decreto

---

ti allevatori e notificare le eventuali dimissioni dei fanciulli medesimi. Gli allevatori e custodi e i Presidenti degli istituti di beneficenza e assistenza che contravvengono alle disposizioni del presente articolo sono puniti con l'ammenda da lire 50 a lire 500».

2316/1934. Di ciascun istituto erano indicati l'indirizzo, il numero e l'età dei ricoverati nonché la data dell'ultimo invio degli elenchi previsti dalla legge 431/1967;

– **al Procuratore della Repubblica di Roma del 4 luglio 1969**, in cui veniva richiesto l'accertamento di «eventuali reati a carico di quei funzionari della Prefettura di Roma e dell'Onmi, ed eventualmente di altri organi e uffici, preposti alla protezione dei minori e alla vigilanza degli istituti di assistenza che hanno omesso: a) di segnalare all'Autorità giudiziaria il reato di cui all'articolo 665 del Codice penale in quanto l'istituto "Santa Rita" di Grottaferrata ha continuato ad operare nonostante l'ordine di chiusura e la mancata concessione dell'autorizzazione a funzionare prevista dall'articolo 50 del regio decreto 15 aprile 1926 n. 718; b) di segnalare all'Autorità giudiziaria il reato di cui all'articolo 20 del regio decreto 24 dicembre 1934 n. 2316; c) di dare attuazione, nei riguardi dei bambini e fanciulli ricoverati presso l'istituto "Santa Rita" di Grottaferrata, alle disposizioni di cui agli articoli 403 del Codice civile e 19 del regio decreto 24 dicembre 1934 n. 2316; d) di adempiere, per quanto concerne l'istituto "Santa Rita" di Grottaferrata e gli altri otto istituti di cui, come ha riferito la stampa, l'Onmi aveva da tempo richiesto senza esito la chiusura alla Prefettura» (5);

– **allo stesso Procuratore generale della Repubblica di Roma, effettuata con raccomandata del 29 luglio 1969**, in cui veniva fornito l'elenco di sei istituti di assistenza all'infanzia (di cui da tempo l'Onmi aveva richiesto inutilmente la chiusura alla Prefettura di Roma, in quanto privi dell'autorizzazione a funzionare), che avevano omesso di trasmettere all'Onmi le notizie di cui agli articoli 19 e 20 del regio decreto 2316/1934 e non avevano inviato al Giudice tutelare gli elenchi dei minori ricoverati di cui alla legge dell'adozione speciale;

– **al Procuratore generale della Repubblica di Catania con raccomandata del 29 luglio 1969**, in merito agli istituti per l'infanzia che avevano omesso di inviare gli elenchi al Giudice tutelare dei minori ricoverati e funzionavano

---

(5) Le inaudite violenze inferte ai minori con handicap ricoverati nell'istituto di Grottaferrata sono descritte nel libro di Bianca Guidetti Serra e Francesco Santanera *Il Paese dei Celestini - Istituti d'assistenza sotto processo*, Einaudi Editore, Torino, 1973.

nonostante non fossero in possesso della preventiva autorizzazione;

– **al Procuratore generale della Repubblica di Viterbo al quale, con la raccomandata del 30 luglio 1969**, veniva segnalato che l'Onmi da mesi aveva richiesto la chiusura di tre istituti di ricovero che operavano senza alcuna autorizzazione, non avevano inoltrato istanze all'Autorità giudiziaria per la nomina dei tutori dei fanciulli privi di sostegno familiare e non davano attuazione alla legge 431/1967;

– **al Procuratore generale della Repubblica di Milano (raccomandata del 16 dicembre 1969)** per informarlo che 23 istituti della Lombardia erano privi della preventiva autorizzazione al funzionamento e che non inviavano all'Onmi l'elenco dei fanciulli ricoverati o affidati a privati o dimessi.

Come era già stato a suo tempo osservato su questa rivista, nonostante le sopra ricordate gravissime violazioni delle norme di legge e le drammatiche conseguenze per i bambini non messi in condizione di poter essere adottati, non si conosce un solo caso, ad esclusione della situazione di cui parlerò più avanti, di denuncia all'Autorità giudiziaria degli inadempimenti da parte dei giudici tutelari, dei magistrati minorili, degli organi incaricati della vigilanza e del controllo (Ministero dell'interno, Prefetture, Onmi, Comuni, ecc.).

Denunce vennero invece presentate da associazioni e gruppi: però tutte, meno tre (processi di Torino, Venezia e Ronciglione), furono archiviate, comprese quelle che documentavano in modo inoppugnabile le violazioni di legge.

Alcuni accenni merita l'iniziativa presa dal Pretore Infelisi di Roma a seguito di un esposto presentato dall'Unione italiana per la promozione dei diritti del minore. Dopo che era stato accertato che numerosi istituti non avevano adempiuto agli obblighi della legge sull'adozione speciale, aveva rinviato a giudizio, davanti ad un altro Pretore, il Presidente dell'Opera per la Città dei Ragazzi di Roma, Monsignor Patrizio Carroll Abbing, «*per aver ommesso di inviare al giudice tutelare gli elenchi dei minori prescritti dall'articolo 314/5 della legge 5 giugno 1967 n. 431*».

Il Pretore riconobbe che l'omissione dell'adempimento relativo all'invio degli elenchi configurava il reato di cui all'articolo 328 (omissio-

ne di atti di ufficio) del Codice penale; peraltro proscioglieva l'imputato per carenza di dolo in ordine a tale reato.

Interveniva il Pubblico Ministero, il quale osservava che, stante la qualifica dell'imputato quale incaricato di pubblico servizio, il Pretore non poteva proscioglierlo per il motivo sopra indicato. Orbene il Giudice istruttore, Antonio Aliprandi, con ordinanza del 13 maggio 1973, respingeva l'impugnazione del Pubblico Ministero asserendo assurdamente che «*non essendo l'assistenza sociale attività la cui titolarità è riservata alla pubblica amministrazione, e quindi pubblico servizio, l'esercizio di essa non costituisce esercizio di un pubblico servizio*» (6).

### **Altre iniziative dell'Anfaa e dell'Uipdm**

Preso atto che al 31 dicembre 1967 la maggior parte dei Tribunali per i minorenni non aveva dichiarato nemmeno uno stato di adottabilità (7) e che detta situazione era anche causata dall'inattività degli organi di vigilanza sugli istituti per l'infanzia, l'Anfaa in data 9 gennaio 1968 aveva indirizzato la seguente lettera all'On. Paolo Taviani, Ministro dell'interno: «*Questa Associazione, assunte dirette notizie presso le Prefetture di Alessandria, Milano, Roma e Torino, ha dolorosamente constatato che nessuna attività è stata svolta da detti uffici per l'applicazione della legge 5 giugno 1967 n. 431 sull'adozione speciale, nonostante che essa sia entrata in vigore da oltre sei mesi. I funzionari interpellati hanno dichiarato di non aver ricevuto in merito alcuna disposizione. Poiché questa situazione contribuisce ad accrescere i danni che subiscono negli istituti i bambini senza famiglia e poiché specifiche competenze di protezione all'infanzia competono a codesto Ministero e agli uffici da esso dipendenti, si chiede un sollecito intervento onde superare l'attuale incresciosa inattività. Si*

(6) Cfr. "Assolto per aver violato la legge sull'adozione speciale", *Prospettive assistenziali*, n. 30, 1975.

(7) Come avevo segnalato nel decimo articolo (*Prospettive assistenziali*, n. 172, 2010) alla data del 31 dicembre 1967 nessuna dichiarazione di adottabilità era stata pronunciata dai Tribunali per i minorenni di Ancona, Bari, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Messina, Palermo, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Trento, Trieste e Venezia. Alla stessa data erano stati dichiarati adottabili 80 minori dal Tribunale per i minorenni di Milano, 72 a Torino, 53 a Napoli, 40 a Bologna e 2 a Lecce.

propone in particolare che secondo la lettera della legge 431/1967 vengano impartite disposizioni affinché:

1) i minori privi di assistenza materiale e morale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi siano segnalati al più presto ai Tribunali per i minorenni, tramite i giudici tutelari, a sensi del secondo comma dell'articolo 314/5;

2) le istituzioni pubbliche o private di assistenza, a sensi del terzo comma dell'articolo 314/5, inviino ai giudici tutelari l'elenco di tutti i ricoverati o assistiti ivi compresi quelli con handicaps fisici, psichici e sensoriali (ciechi, sordomuti e insufficienti dell'intelligenza, ecc.). Si chiede inoltre che vengano date precise disposizioni agli organi di vigilanza di codesto Ministero e in particolare ai Prefetti e alle Commissioni prefettizie di vigilanza dei brefotrofi affinché procedano a sensi delle leggi vigenti ad accertare che gli enti e istituti pubblici e privati di assistenza ottemperino agli obblighi loro spettanti».

Non mi risulta che il Ministro dell'interno e le Prefetture abbiano assunto iniziative, ad esclusione della circolare inviata dal Prefetto di Bologna il 15 marzo 1968 ai Presidenti degli enti gestori degli istituti di assistenza per minori, al Presidente della Provincia di Bologna, nonché ai Presidenti degli Eca (Enti comunali di assistenza) e ai Sindaci del territorio di sua competenza.

Tuttavia, nonostante le funzioni di vigilanza allora attribuite alle Prefetture e l'estesa violazione delle norme sancite dalla legge 431/1967, compreso l'omesso invio degli elenchi trimestrali dei minori ricoverati o assistiti, denunce non sono mai state presentate all'Autorità giudiziaria, il che ha ovviamente favorito la prosecuzione delle violazioni della legge.

Poiché anche all'Onmi competeva la vigilanza delle strutture di assistenza ai minori, in data 29 febbraio 1968, l'Anfaa aveva segnalato alla Presidente nazionale del succitato ente che «la stragrande maggioranza degli istituti pubblici (enti morali e Ipab) e privati di assistenza non ha ottemperato agli obblighi di cui al 2° e 3° comma dell'articolo 314/5 [concernenti la segnalazione al Tribunale per i minorenni dei bambini adottabili e l'invio trimestrale ai Giudici tutelari degli elenchi dei minori ricoverati o assi-

stiti, n.d.r.] e che molti di essi non intendono ottemperarvi». Poiché «il punto della legge 431/1967 che presenta maggiori difficoltà di applicazione è il reperimento dei bambini soli», l'Anfaa chiedeva all'Onmi di intervenire per verificare «se gli istituti di assistenza adempiono agli obblighi loro imposti dalla legge».

Occorre tener presente che all'Onmi, il più importante ente assistenziale italiano, che disponeva di una sede centrale a Roma, nonché di Comitati operativi presso tutti i Comuni e le Province, le leggi avevano attribuito le seguenti funzioni:

- vigilare sull'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore sulla protezione e assistenza all'infanzia (articolo 4 del regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316) e quindi anche sull'applicazione della legge 431/1967;

- controllare tutte le istituzioni pubbliche e private di assistenza (articolo 5 del succitato regio decreto);

- segnalare all'Autorità giudiziaria, ai sensi degli articoli 328 e 665 del Codice penale, i responsabili delle strutture che:

- a) accolgono minori pur non essendo gli istituti di ricovero in possesso della preventiva autorizzazione a funzionare che la Giunta esecutiva dell'Onmi doveva concedere solamente dopo aver accertato la loro idoneità (articolo 50 del regio decreto 15 aprile 1926, n. 718);

- b) non segnalano all'Onmi i nominativi dei minori ricoverati che si trovano in stato di abbandono, nonché quelli affidati a persone o dimessi (articoli 19 e 20 del regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316), norme che prevedevano anche sanzioni penali a carico degli inadempienti.

A mio avviso l'assenza quasi totale della vigilanza e del controllo delle strutture pubbliche e private di assistenza all'infanzia era, purtroppo non solo negli anni '60, una scelta ben precisa. Non si può spiegare altrimenti l'inattività della pletera di istituzioni preposte dalle leggi allora vigenti: il Ministero dell'interno; i Prefetti; le Commissioni prefettizie di vigilanza di cui all'articolo 17 della legge 8 giugno 1944, n. 826 che dovevano «visitare almeno una volta ogni bimestre i brefotrofi, le case di ricezione e gli analoghi istituti che provvedono all'assistenza degli illegittimi»; le Amministrazioni degli stessi

brefotrofi che, ai sensi dell'articolo 16 del regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, dovevano esercitare, mediante periodiche visite di speciali ispettori, un continuo controllo sul trattamento dei minori collocati a baliatico o in allevamento esterno presso persone o istituti; l'Onmi come già ricordato; il Ministero della sanità; i medici provinciali; gli ufficiali sanitari; i giudici tutelari che avevano (e hanno) il compito di soprintendere alle tutele esercitate da persone fisiche ed ai poteri tutelari affidati dagli istituti pubblici e privati di assistenza ai sensi dell'articolo 402 del Codice civile, nonché gli enti che affidavano (e affidano) i bambini a persone o a strutture assistenziali.

Allora (e anche attualmente) i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio non provvedevano a denunciare le persone che violavano le leggi, compresi i funzionari che scientemente non avevano compiuto il loro dovere.

Una allarmante conferma della situazione di copertura delle inaudite violenze subite dai bambini ricoverati in istituto era stata evidenziata su *Il Resto del Carlino* del 29 settembre 1968, riferendo le seguenti espressioni pronunciate dal Pubblico Ministero nell'arringa del processo contro i dirigenti dell'istituto dei Celestini di Prato: «*Paradossalmente prima ancora che l'istruttoria che ha dato origine a questo processo arrivasse sul tavolo del magistrato, ce n'era già una, compiuta ma rimasta nei cassetti di enti pubblici, di provveditori agli studi, di medici provinciali e financo di prefetti; una istruttoria che, nel corso del procedimento, corrispondeva, come mi accorsi, all'istruttoria penale che stava scoprendo quello che si era nascosto dietro la facciata del pio istituto pratese. Questi documenti, non avulsi dal contesto processuale, costituiscono una prima prova e suscitano un senso di sgomento per l'inazione degli organi pubblici che, come Pubblico Ministero, sento il dovere di sottolineare. Non solo – infatti – rappresentano uno squarcio profondo nella vita dei "celestini", ma nella nostra vita pubblica. È inaccettabile che soltanto l'iniziativa di un singolo abbia costretto, alla fine, ad aprire i tanti cassetti chiusi e farne uscire quelle prove che si bloccavano davanti all'isola delle infelicità che era l'istituto diretto da Padre Leonardo*».

Da notare che le prime segnalazioni sul pes-

simo funzionamento dell'istituto dei Celestini di Prato risalivano al 1956, mentre solo dieci anni dopo ne veniva disposta la chiusura.

Fra le disumane violenze inferte ai bambini ricordo la somministrazione delle «*pappe senza sale con olio di fegato di merluzzo, le crudeli percosse, l'obbligo di leccare il pavimento imposto ai bambini per comportamenti non accettati dal personale, le scadenti condizioni di salute dei ricoverati (scadente nella misura del 50,40%; discreta 39,03; buona 10,57; disturbi del comportamento, tutti; disturbi percettivi, 65,04%; patrimonio verbale carente, 88,07%; ritardo del grafismo 83,09%)*» (8).

Nonostante l'estrema gravità dei fatti, il Prefetto di Firenze non era intervenuto, né i funzionari dell'Onmi avevano denunciato la situazione all'Autorità giudiziaria.

Dopo le numerose lettere inviate dall'Anfaa e dall'Uipdm alla Presidente nazionale dell'Onmi e ad altri responsabili dello stesso ente, e una lunga serie di incontri con i succitati, preso atto della assoluta mancanza di riscontro, il Presidente dell'Uipdm, Emilio Germano, che era anche Consigliere della Corte di Cassazione, in data 26 novembre 1969 aveva indirizzato una lettera alla stessa Presidente nazionale, nonché ai Componenti della Giunta esecutiva e del Consiglio centrale dell'Onmi per elencare ancora una volta le gravi inadempienze emerse in merito alla vigilanza: nessuna iniziativa per contrastare il funzionamento degli istituti di assistenza all'infanzia senza la preventiva autorizzazione a funzionare, per denunciare le omesse segnalazioni dei minori privi di assistenza materiale morale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi, nonché per la mancata trasmissione degli elenchi dei minori ricoverati o assistiti.

Poiché l'Uipdm riteneva che «*nelle fattispecie sopra elencate i funzionari dell'Onmi incaricati della vigilanza incorrono nel reato di cui all'articolo 328 del Codice penale nei casi in cui, essendone a conoscenza, non informino l'Autorità giudiziaria dei mancati adempimenti di cui sopra*», veniva segnalato che «*questa Unione, considerato che anche recentemente istituti di assistenza all'infanzia iniziano a fun-*

(8) Cfr. Francesco Santanera, "Sulle responsabilità penali dei funzionari in materia di vigilanza", *Prospettive assistenziali*, n. 13, 1971.

zionare senza la preventiva autorizzazione della Giunta esecutiva dell'Onmi (come è avvenuto nelle scorse settimane per l'istituto Giovanni XXIII di Lessona, Biella) e non adempiono agli altri obblighi sopra elencati, ha iniziato ad inviare esposti all'Autorità giudiziaria affinché accerti la sussistenza o meno di reati a carico dei dirigenti degli istituti di assistenza e dei funzionari dell'Onmi addetti alla vigilanza».

A seguito dell'esposto che avevo presentato il 1° ottobre 1970 come segretario dell'Uipdm, l'Autorità giudiziaria aveva inviato avvisi di garanzia all'On. Angela Gotelli, agli altri Componenti della Giunta esecutiva, nonché a Renato Cini di Portocannone, Presidente del Comitato comunale di Roma ed a Umberto Gueli, Direttore del relativo Servizio sanitario (9).

Nella sentenza del Pretore Luciano Infelisi del 1° dicembre 1971, veniva in particolare rilevato quanto segue: «Le indagini condotte con lodevole perizia dai Carabinieri (e particolarmente dal Nucleo investigativo) e dalla Polizia, hanno evidenziato una situazione di totale abbandono di tutti quei minori che per loro sventura sono costretti a trascorrere la loro infanzia negli istituti, quali orfanotrofi, brefotrofi, ecc. che vengono denominati, per ironica contrapposizione, di assistenza all'infanzia abbandonata. Nella quasi totalità di questi istituti si sono riscontrate insufficienti condizioni igienico-sanitarie e gravi carenze funzionali e pedagogiche. A scorrere i singoli rapporti che via via Carabinieri e Polizia hanno inoltrato al magistrato emerge tutta una serie di fatti qualificabili non solo come immorali, ma anche come penalmente rilevanti. Il più diffuso di questi consiste nella violazione pressoché generale da parte dei Direttori degli istituti (il che ha comportato oltre centotrenta denunce per omissioni di atti di ufficio) dell'obbligo stabilito dal Codice civile all'articolo 314, relativo all'invio al giudice tutelare dei prescritti elenchi trimestrali dei minori ricoverati. Qualunque sia il motivo di tale omissione – timore di

(9) Avevo presentato l'esposto ritenendo che fosse un atto indispensabile per l'effettiva tutela dei minori istituzionalizzati, anche se la Presidente nazionale dell'Onmi aveva collaborato all'attuazione della legge 431/1967 mediante l'organizzazione di seminari e la pubblicazione di articoli e atti di convegni sulla rivista *Maternità e infanzia*. Tuttavia avevo valutato estremamente grave l'inattività della funzione di vigilanza dell'Onmi, inattività che veniva strumentalizzata dai responsabili degli istituti per evitare che i bambini senza alcun sostegno familiare fossero dichiarati adottabili.

perdere le rette che enti pubblici o privati concedono per tutti i bambini, ovvero necessità di giustificare con la presenza dei bambini la esigenza dell'istituto od altro – sta di fatto che essa ha impedito la possibilità per i minori di essere adottati, sicché il fatto che centinaia di minori siano "occultati" senza che il giudice tutelare possa avere neanche sentore della loro esistenza ha frustrato la speranza delle numerosissime domande di adozione, che giacciono inevase anche e soprattutto (ed è questo l'aspetto drammatico della questione) per la mancanza ufficiale dei bambini da adottare».

Secondo la testimonianza del Dottor Larocca, medico legale e pediatra, «in un istituto ove le condizioni igienico-sanitarie erano del tutto insufficienti, egli rinvenne in una stanza di m. 4 x 5 ben 11 lettini, addossati gli uni agli altri, con sulle reti alcuni materassini laceri di un sottile strato di gomma-piuma; nella cucina il più assoluto disordine "in una sporcizia indescrivibile": resti abbandonati di pasti precedenti, poppatoi per terra, ecc. Inoltre furono scoperti dei bambini con una tutina chiusa da un legaccio all'altezza delle caviglie, tutina di contenzione che, a parere anche del medico, impediva non solo la possibilità di movimento ma anche la normale circolazione del sangue. Gravissime le carenze relative all'igiene personale: alcuni bambini presentavano tracce di feci tra le pieghe delle cosce con conseguenti arrossamenti molto estesi; su di uno in particolare fu riscontrato "eritema gluteale" molto evidente cioè una macerazione della cute dovuta ad impregnazione della stessa con urine e sostanze fecali».

Lo stesso Larocca aveva segnalato che «abbandonato in una camerata del tutto priva di riscaldamento fu rinvenuto un bambino affetto da bronchite febbrile: nessuno nell'istituto si era mai dato pensiero, nonostante la malattia durasse da giorni, di avvertire un medico o di somministrargli delle medicine».

Il Capitano Mori, ufficiale del nucleo investigativo dei Carabinieri, aveva dichiarato che in un istituto situato nella Borgata Massimina l'ispezione era stata effettuata «su precisa denuncia del Preside della locale scuola media, preoccupato per quanto alcune bambine ospiti dell'istituto raccontavano ai loro insegnanti. Invero fu accertato che le piccole "venivano più volte sottoposte a percosse ad ogni minima

disobbedienza o indisciplina, che la minestra era immangiabile per la sporcizia sui piatti, per i vermi, capelli od altro che vi si trovavano». Come punizione una suora – allontanata qualche giorno prima dell'arrivo dei Carabinieri su suggerimento di un vescovo "per i metodi poco materni" – usava rinchiudere le bambine in uno scantinato stretto e buio senza finestre o luce, ove erano ammassati vari materiali».

Nella sentenza veniva inoltre affermato quanto segue: «Gli accertamenti presso gli istituti hanno altresì messo in luce con preoccupante frequenza casi di omosessualità o di violenze perpetrate sui bambini. Presso un ente invero lo stesso rettore compiva tali pratiche su minori ricoverati sicché si procedeva al suo arresto, nonché alla denuncia per lo stesso reato di atti di libidine di altro religioso e all'incriminazione degli assistenti per maltrattamenti continuati».

Anche in altro istituto, aveva ricordato il Capitano Mori, «abbiamo accertato numerosi casi di omosessualità». In proposito il medico legale Larocca aveva precisato che «un bambino di circa 10 anni visitato in loco si presentava come "abuso al coito" per ricorrenti rapporti carnali che subiva».

Era inoltre emerso che «nell'ambito della stessa operazione le indagini effettuate dalla Polizia avevano portato all'arresto di un altro religioso che in un istituto alla periferia di Roma sottoponeva ad atti di libidine violenta i minori ivi ricoverati».

Nella sentenza veniva affermato che l'Onmi doveva non solo promuovere «l'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore per la protezione della maternità e dell'infanzia e promuovere, per il miglioramento fisico e morale dei fanciulli e degli adolescenti, la riforma di tali disposizioni», ma era altresì «investita di un potere di vigilanza e di controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per l'assistenza e protezione della maternità e dell'infanzia e nell'esercizio di tale potere, ha la facoltà di provocare dalle competenti autorità governative la chiusura degli istituti pubblici e privati».

Accertata «la penale responsabilità degli imputati» il Pretore Luciano Infelisi aveva condannato Angela Gotelli, Presidente nazionale dell'Onmi, alla pena di quattro mesi di reclusione, Guidi Umberto, Direttore dei servizi sanitari

dello stesso ente alla pena di mesi tre e cinque giorni, nonché Renato Ciri di Portocannone, Presidente del Comitato comunale Onmi di Roma alla multa di un milione di lire. Ai succitati, inoltre, era stata inflitta l'interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni uno.

La loro condanna, revocata in appello, aveva determinato un notevole aumento delle segnalazioni di minori adottabili ai Tribunali per i minorenni e ai giudici tutelari: ne avevano beneficiato alcune migliaia di bambini.

### **Assistenza ai nuclei familiari in grave difficoltà**

Purtroppo l'Anfaa, l'Uipdm e, a partire dalla sua costituzione, il Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base) non sono riusciti ad ottenere dal Parlamento una legge in cui siano riconosciute come diritti esigibili le esigenze fondamentali di vita dei nuclei familiari in gravi difficoltà socio-economiche.

Il terzo comma dell'articolo 1 della legge 184/1983 stabilisce che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e **nei limiti delle risorse finanziarie disponibili**, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia».

È dunque sufficiente, come avviene quasi ovunque, che vengano destinati finanziamenti insufficienti per rispettare le succitate norme e non aiutare i nuclei in condizioni di disagio.

Grazie alle pressioni esercitate dalle succitate organizzazioni si è ottenuto dalla Regione Piemonte la legge 1/2004 che «identifica nel bisogno il criterio di accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali e riconosce a ciascun cittadino il diritto di esigere, secondo le modalità previste dall'ente gestore istituzionale, le prestazioni sociali di livello essenziale».

Si tratta della sola legge regionale che sancisce diritti esigibili, condizionati tuttavia dalle «modalità previste dall'ente gestore istituzionale» (10).

(10) Finora la legge della Regione Piemonte è stata recepita dall'Assemblea consortile del Cisap (Comuni di Collegno e Grugliasco), dal Cidis di Piossasco, dal Cissp di Settimo Torinese, dal Cis di Ciriè, da Inrete di Ivrea e dal Cisa di Gassino. I cittadini residenti nelle zone delle succitate istituzioni sono gli unici in Italia ad avere diritti esigibili in materia socio-assistenziale.

## **Minori senza parenti**

Segnalo che nel nostro Paese è ancora in vigore l'articolo 258 del Codice civile in base al quale «*il riconoscimento non produce effetti che riguardo al genitore da cui fu fatto, salvo casi previsti dalla legge*».

Ne consegue che, sotto il profilo giuridico, i minori nati fuori dal matrimonio non hanno né fratelli e sorelle (anche se nati dagli stessi genitori), né nonni, zii, cugini.

## **Gestanti madri e neonati**

Solo la Regione Piemonte, con la legge 16/2006 e la delibera della Giunta regionale 22/2006, ha definito gli aventi diritto, i criteri, le procedure e le modalità di intervento a favore delle gestanti e madri in gravi condizioni di disagio e dei loro nati, nonostante che l'adeguamento delle superate norme della legge 2838/1928 siano la condizione indispensabile per il riconoscimento o non riconoscimento consapevole dei propri nati.

## **Affidamenti familiari di minori a scopo educativo**

Appena approvata la legge 431/1967, l'Uipdm con la collaborazione dell'Anfaa aveva organizzato ad Assisi nei giorni 14, 15 e 16 maggio 1967 il "Seminario sui problemi dell'infanzia sola, dell'adozione e dell'affidamento familiare" avviando nel nostro Paese le iniziative per l'inserimento presso famiglie e persone dei minori che non potevano continuare a restare nel proprio nucleo nonostante gli aiuti forniti e per i quali non vi erano le condizioni per la dichiarazione di adottabilità.

Molto forti erano state le resistenze da parte degli enti assistenziali pubblici, per cui la prima delibera istitutiva del servizio di affidamento familiare era stata approvata dal Consiglio provinciale a Torino solamente in data 17 maggio 1971 (11).

Allo scopo di fornire indicazioni in merito,

---

(11) Nella seduta del 14 maggio 1969 la Giunta provinciale di Milano, su sollecitazione della sezione lombarda dell'Anfaa, aveva approvato la spesa per collocamento familiare retribuito di due bambine ricoverate presso l'ospedale Cerberi di Limbiate (Milano): una di anni 4 colpita da emianopsia ed emiparesi agli arti di sinistra e l'altra di anni 6 affetta da insufficienza mentale di medio grado.

avevo predisposto insieme a Giuseppe Andreis e a Frida Tonizzo il volume *L'affidamento familiare*, pubblicato nel 1973 dall'Aai, Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali.

Da segnalare altresì la proposta di legge n. 750 "Norme concernenti l'affidamento familiare di minori a scopo educativo", presentata alla Camera dei deputati dagli on. Foschi e Cassanmagnago il 17 agosto 1972.

## **Conclusioni**

Il forte impegno dell'Anfaa profuso dal dicembre 1962 (data della costituzione dell'associazione) all'entrata in vigore della legge 5 giugno 1967 n. 431 sull'adozione speciale, nonché le iniziative assunte dalla stessa Anfaa e dall'Uipdm per la sua corretta e tempestiva attuazione, hanno dimostrato la notevole efficacia del volontariato dei diritti: dai 310mila minori istituzionalizzati negli anni '60 si è giunti, anche per il notevole calo delle nascite, agli attuali 20-30mila (fra l'altro si tratta in larga maggioranza di fanciulli stranieri non accompagnati). Inoltre dalla cultura del ricovero si è passati al riconoscimento del fondamentale valore educativo/formativo della famiglia. I Tribunali per i minorenni hanno assunto una configurazione adeguata alla loro funzione; è stata sciolta la miriade degli oltre 50mila enti, organi e uffici di assistenza; dall'inserimento adottivo di bambini italiani all'estero si è passati all'adozione internazionale e interrazziale da parte di coppie italiane: attualmente sono oltre 140mila i minori italiani e stranieri adottati in Italia.

Tuttavia numerosi e gravissimi sono i problemi aperti. Essi riguardano soprattutto il riconoscimento di diritti effettivamente esigibili da parte dei nuclei familiari e dei minori in gravi difficoltà socio-economiche; l'adeguamento delle norme dirette alla tutela delle gestanti e madri in condizioni di disagio; l'attribuzione ai Comuni singoli e associati di tutte le competenze socio-assistenziali; la soppressione delle norme che, consentendo la cosiddetta adozione mite, violano la norma fondamentale dell'adozione legittimante che giustamente è ammessa solamente per i fanciulli «*privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi*».