

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA  
SULL'INFANZIA IN STATO DI ABBANDONO O  
SEMIABBANDONO E SULLE FORME PER LA SUA  
TUTELA ED ACCOGLIENZA**

**4.**

**SEDUTA DI MERCOLEDI` 4 MAGGIO 2005**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**4.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 MAGGIO 2005**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INFANZIA IN STATO DI ABBANDONO O SEMIAB- BANDONO E SULLE FORME PER LA SUA TUTELA ED ACCOGLIENZA</b>	
<b>Audizione del dottor Pasquale Andria, pre- sidente dell'Associazione italiana dei ma- gistrati per i minorenni e per la famiglia:</b>	
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 11
Andria Pasquale, <i>Presidente dell'Associa- zione italiana dei magistrati per i mino- renni e per la famiglia</i> .....	3, 9, 11
Bolognesi Marida (DS-U) .....	6, 7, 11

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MARIA BURANI PROCACCINI

**La seduta comincia alle 14.10.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del dottor Pasquale Andria, presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono e sulle forme per la sua tutela ed accoglienza, l'audizione del dottor Pasquale Andria, presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia.

Nel ringraziare il presidente Andria per la sua presenza, comunico fin d'ora che, in considerazione dell'andamento dei lavori parlamentari, l'audizione odierna proseguirà in altra seduta. In questo modo i colleghi avranno modo di leggere il resoconto stenografico della relazione e nella seduta successiva potranno formulare specifiche domande.

Do ora la parola al presidente Pasquale Andria.

PASQUALE ANDRIA, *Presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia.* Ringrazio il presidente e la Commissione per l'attenzione che ci viene riservata. La Commissione sta conducendo un'indagine a tutto campo sulle questioni relative allo stato di abbandono e semiabbandono nonché sulle varie forme di tutela e di accoglienza per l'infanzia. Vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione alcune questioni centrali rispetto a quattro nodi problematici che emergono dai temi oggetto dell'indagine.

Il primo riguarda i minori stranieri non accompagnati. Una prima osservazione è riferita alla particolare situazione di difficoltà in cui si trovano i minori stranieri raggiunti da provvedimenti di rimpatrio assistito, le cui procedure e i cui criteri sono indicati nelle circolari dell'11 gennaio 2001 e del 14 ottobre 2002 – quest'ultima dopo la legge « Bossi-Fini » – del Comitato minori stranieri. A nostro giudizio, una prima anomalia risiede nell'aver demandato la regolamentazione della materia al Comitato minori stranieri, cioè allo stesso organo che poi dovrà attuare il rimpatrio. Un punto di grande criticità risiede nel fatto che, mentre nelle circolari del Comitato si fa riferimento all'interesse del minore al ricongiungimento con la famiglia di origine, poi, di fatto, si dispone che il rimpatrio possa attuarsi anche mediante l'affidamento alle autorità tutorie del paese di origine. Segnalo alla vostra attenzione questo punto essenziale: quale forma di tutela del superiore interesse del minore si può realizzare con l'affidamento alle autorità tutorie del paese di origine, dal quale il minore, nella maggior parte dei casi, si è allontanato per sfuggire ad una situazione di grande disagio?

In base alle circolari citate, recentemente sono stati rimpatriati cinque minori affidati al comune di Trieste, per i quali il pubblico tutore dei minori del Friuli-Venezia Giulia aveva ricevuto una segnalazione da parte dei responsabili delle comunità di cui i minori erano ospiti ed era intervenuto segnalando il caso alle autorità competenti. In base ad una serie di interventi molto farraginosi ed anche molto discutibili dal punto di vista tecnico-giuridico, i minori sono stati poi trattenuti in Italia e non si è proceduto al rimpatrio, anche se si dice che siano già pronti numerosi analoghi provvedimenti da parte del Comitato minori stranieri. A noi sembra che, tutto sommato, ci sia un'interpretazione della legislazione vigente ed anche dello stesso articolo 25 della legge « Bossi-Fini », che prevede la conversione del permesso di soggiorno per minori che compiono la maggiore età trovandosi in Italia da non meno di 3 anni ed abbiano compiuto un percorso di immigrazione per almeno 2 anni (tale ipotesi è aggiuntiva rispetto alla legislazione previgente e non sostitutiva per quanto riguarda la conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età).

Riteniamo che il criterio generale dovrebbe essere quello di lasciare in Italia tutti i minori che raggiungano la maggiore età e che si siano utilmente inseriti in un percorso di integrazione, evitando di ricorrere, per un verso, ai rimpatri assistiti, per l'altro, alla mancata conversione del permesso di soggiorno. Su questo punto, presidente, lascio alla Commissione una breve nota, in cui sono meglio articolate e sviluppate queste indicazioni, frutto di una riflessione sviluppata dal consiglio direttivo dell'associazione che rappresento.

L'ultima osservazione su questo tema riguarda la questione dell'ammissione al lavoro per i minori che abbiano il permesso per minore età. A noi sembra che, in conseguenza della legislazione più recente in materia, che trasferisce l'apprendistato dal capitolo del lavoro a quello della formazione, l'impedimento, che prima sussisteva per i minori non accompagnati, di accedere al mondo del lavoro,

dovrebbe oggi venir meno e quindi per loro dovrebbe essere possibile stipulare contratti di apprendistato.

Il secondo nodo su cui vorrei brevemente soffermarmi è relativo ai soggiorni solidaristici. Non ripeterò cose già note alla Commissione, che sono già state oggetto di precedenti audizioni svolte, ma vorrei ugualmente richiamare l'attenzione su alcuni punti essenziali. Mi pare opportuno non perdere di vista la ragione per la quale questi soggiorni sono nati, strettamente legata alla vicenda di Chernobyl e direttamente finalizzata ad interventi di natura sostanzialmente terapeutica. Di fatto, nel tempo, questa originaria ispirazione dell'istituto ha subito delle contaminazioni degenerative, a causa delle modalità di attuazione dei soggiorni e delle tipologie trattate attraverso questo strumento. La preoccupazione, che è stata più volte espressa, a cominciare da un documento del Comitato minori stranieri e della Commissione per le adozioni internazionali, a firma congiunta dei presidenti dei due organismi, risalente al 15 novembre 2000, è che vi sia una sostanziale deviazione dell'istituto dagli scopi ai quali esso era originariamente destinato. Questa Commissione parlamentare, nel documento adottato il 27 ottobre del 2004, a conclusione dell'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento, ha dato atto dell'orientamento molto critico verso la gestione dei soggiorni solidaristici, emerso anche nel corso di alcune audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, nonché delle preoccupazioni espresse dalla nostra associazione in un documento che risale al 3 maggio 2004, citato nello stesso documento conclusivo dell'indagine conoscitiva e che, ad ogni buon conto, lascio agli atti della Commissione.

Recentemente, la Commissione per le adozioni internazionali ha svolto una ricerca sull'adozione di minori stranieri in precedenza accolti temporaneamente dalle famiglie italiane; tale ricerca, condotta su un arco temporale di oltre due anni, ha evidenziato alcuni aspetti problematici. Va segnalato, innanzitutto, che i minori ospitati temporaneamente presso famiglie ita-

liane provengono da prolungate istituzionalizzazioni e, al termine di questa esperienza, tornano all'interno degli istituti, con conseguente sofferenza derivante dal confronto tra il contesto di permanenza temporanea e il loro contesto di permanenza abituale. Questa negativa esperienza è aggravata dalla circostanza che i soggiorni sono ordinariamente reiterati presso la stessa famiglia.

Manca totalmente una preventiva valutazione delle famiglie ospitanti, anzi, di fatto, spesso si registrano fenomeni di subaffidamento, per cui i minori vengono ospitati da famiglie terze rispetto a quelle che risultano ospitanti. Inoltre, le associazioni che si occupano degli arrivi sono al di fuori di ogni controllo e non sono sottoposte a nessun obbligo. E ancora, durante la permanenza dei minori in Italia, non vi è alcun coinvolgimento dei servizi territoriali.

A nostro giudizio, le famiglie ospitanti andrebbero selezionate e valutate preventivamente. Occorrerebbe altresì valutare meglio l'idoneità delle associazioni che mediano l'arrivo dei bambini in Italia, anche attraverso l'istituzione di un albo nazionale. È necessario evitare l'arrivo di bambini di cui sia già stata accertata la situazione di abbandono, perché è accaduto che attraverso i soggiorni temporanei sono giunti in Italia minori che, in stato di abbandono nei paesi di origine, erano stati dichiarati adottabili con apposito provvedimento giudiziario. Per i bambini che versino in situazioni di sostanziale abbandono, ancorché non formalmente accertato, sarebbe auspicabile che fossero ospitati in strutture neutre piuttosto che in contesti familiari. In mancanza di questi presidi, la preoccupazione è che si possa stabilire per i bambini bielorussi una singolare e inammissibile diversità di trattamento. Alcuni bambini sarebbero destinati a prassi adozionali meno garantite, come di fatto attualmente avviene. Talvolta, per sanare situazioni altrimenti insanabili, si fa luogo a strane procedure, che sfuggono alle garanzie previste per le adozioni in-

ternazionali, con una odiosa e inammissibile discriminazione a danno di questi bambini.

La terza questione riguarda il tema della tutela e dell'accoglienza dei minori nomadi, rispetto ai quali ci permettiamo di segnalare l'esigenza di contemperare identità e integrazione, evitando di considerare questo problema puramente e semplicemente come un problema di ordine pubblico o di igiene sociale. Non basta non assistere a spettacoli poco gratificanti di bambini esposti sui marciapiedi delle nostre città, non è sufficiente rimuovere questo spettacolo disturbante, recuperando la nostra buona o cattiva coscienza, ma occorre adottare strategie appropriate, diversificate rispetto a quelle ordinarie. Trovo di grande interesse l'esperienza realizzata dal comune di Roma, già oggetto di ampia illustrazione presso questa Commissione.

L'ultimo tema è quello dell'abbandono, del semiabbandono, della deistituzionalizzazione, della conversione degli istituti entro il termine stabilito dalla legge n. 149 del 2001.

Il termine « semiabbandono » mi lascia perplesso: l'abbandono o c'è o non c'è. Si tratta in alcuni casi di accertarlo. Per riprendere un esempio utilizzato nel corso di una seduta di questa Commissione, non è sufficiente una telefonata annuale della nonna al bambino in istituto per escludere l'abbandono o per configurare un semiabbandono. Da questo punto di vista credo che le ispezioni delle strutture di accoglienza — che l'articolo 9 della legge n. 184 del 1983, come novellata dalla legge n. 149 del 2001, ha dato ai procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni —, ispezioni periodiche volte all'accertamento di situazioni di abbandono, dovrebbero costituire una maggiore garanzia rispetto al passato per porre un limite a queste situazioni, che, peraltro, ritengo non siano moltissime. La verità è che la popolazione minorile ancora presente nelle strutture di accoglienza è costituita in massima parte non da minori in situazione di abbandono, meno che meno da minori già dichiarati in stato di adottabi-

lità, ma da quelli che accusano una situazione di disagio familiare; per cui la loro condizione andrebbe risolta con interventi, ex articolo 1 della legge n. 149 del 2001, di sostegno alla genitorialità, che forse sarebbe il caso di tipicizzare, anche se questo è un discorso che riguarda soprattutto il livello della competenza regionale.

Credo che le presenze in istituto di minori in stato di adottabilità, che costituiscono una percentuale minima sulla popolazione istituzionale complessiva, siano rappresentate soprattutto da minori piuttosto grandi, per i quali è molto difficile trovare una famiglia che li possa accogliere. Da questo punto di vista non aiuta la riformulazione dell'articolo 6 della legge sull'adozione così com'è derivata in seguito alla novella del 2001: l'aver allargato i limiti di età massima tra adottanti ed adottando crea negli aspiranti all'adozione l'aspettativa — che poi, di fatto, rimane delusa — di poter ottenere il minore piccolissimo e, quindi, un rifiuto pregiudiziale di rendersi disponibili per i minori più grandi. Di fatto, quella norma si sta rivelando un danno per i minori adottabili più grandi e, quindi, più difficili da adottare.

Infine, sussiste il tema dell'affidamento internazionale, che, per la verità, non è oggetto immediato di questa indagine e che richiamo *per relationem* perché, in fondo, credo che dovremo abituarci sempre più a strategie molto articolate e flessibili per la tutela dei minori. Noi guardiamo con grande interesse anche al tema della cosiddetta adozione mite — che preferisco chiamare adozione aperta —, che indubbiamente è uno strumento su cui si può investire.

Sull'affidamento internazionale esprimo molte preoccupazioni, soprattutto se non dovesse essere soggetto a limiti di età minimi per i minori che vi possano essere interessati e finalizzato a programmi e a progetti mirati. Quindi, non credo ad un affidamento internazionale indiscriminato, mentre, invece, potrei essere molto più interessato ad un'ipotesi di adozione internazionale in casi particolari, solo per quei minori provenienti da paesi che non rico-

noscono l'adozione legittimante, come i paesi di diritto o di tradizione islamica, per i quali creare una possibilità del genere significherebbe consentire a minori in stato di grande difficoltà di trovare una famiglia, in qualche modo bypassando le strettoie della legislazione del loro paese.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Andria per il suo intervento — che, come al solito, è stato estremamente interessante — e per la sua documentazione.

**MARIDA BOLOGNESI.** Presidente, potremmo ora procedere alla formulazione di alcune domande per poi proseguire in altra seduta, come da lei già accennato.

**PRESIDENTE.** Concordo con tale ipotesi, anche perché il dottor Andria potrà approfittare di questo intervallo di tempo per esaminare i testi di legge sull'adozione internazionale ed affido internazionale.

Dottor Andria, lei diceva che, per quanto riguarda i minori non accompagnati che vengono fermati, sarebbe opportuno procedere con progetti: allora, chi ha titolo nel fare questi progetti? Va demando alla regione, come ente capofila che si occupa dell'assistenza, il compito di definire il progetto mirato su un giovane, che al superamento dei 18 anni di età può essere inserito nella comunità italiana attraverso dei permessi di soggiorno, che successivamente possono anche trasformarsi in cittadinanza? Come e quando pensate di poter fare il progetto che sostituisce l'accompagnamento nel paese di origine? Concordo che sarebbe assurdo affidarlo a tutori individuati dalle organizzazioni statali.

Inoltre, sulla questione dei soggiorni solidaristici, lei pensa che anche nell'ipotesi di un affido che si protrae nel tempo e che può trasformarsi in adozione legittimante, ma che può anche accompagnare il minore nel suo inserimento attraverso una pianificazione, dovrebbe esserci un progetto personalizzato? Tutto ciò supererebbe l'*impasse* attuale con gli *escamotage* impropri attuati per dribblare un'adozione impossibile?

MARIDA BOLOGNESI. Ringrazio il presidente Andria della sua presenza. Il nostro è un dialogo che continua e credo che sia fondamentale una riflessione congiunta tra chi si occupa di giustizia minorile e il Parlamento, che, sotto vari profili ed anche nelle altre Commissioni, torna a riflettere. Vorrei che a seguito di questi incontri riuscissimo a fare un passo avanti perché condividiamo alcune questioni, su cui si possono trovare molti punti in comune, mentre su altre forse non siamo ancora in piena sintonia ma, con alcuni aggiustamenti, potremmo trovare le modalità per raggiungerla. Peraltro, credo che molte delle nostre riflessioni — come il tema dell'affido internazionale e dell'istituzionalizzazione, che sono stati già oggetto di un nostro confronto —, più che essere all'attenzione di un Parlamento che ormai si avvia alla fine della legislatura, servano ad aprire una riflessione culturale su alcuni capitoli, come quello dell'offerta di strumenti più flessibili e, allo stesso tempo, più efficaci per la tutela dei minori nel nostro paese, siano essi italiani o stranieri.

I quattro punti su cui il presidente Andria ha focalizzato la sua attenzione hanno dato origine ad una serie di domande che vorrei formulare.

Il Comitato minori stranieri ha una responsabilità più grande di quella istituzionalmente prevista. Concordo con il fatto che il rimpatrio non è lo strumento di tutela migliore per questi minori, ma vorremmo al riguardo alcune sue valutazioni personali circa gli indirizzi da seguire per migliorare gli strumenti a nostra disposizione.

Per citare un esempio, riporto l'esperienza di un bambino di 12 anni, affidato ad una casa famiglia, seguito da un affidamento familiare che si è protratto per molti anni. Questo ragazzo è cresciuto in quella famiglia ed ha intrapreso gli studi universitari. Il tribunale dei minori non ha sistemato la situazione identitaria di questo bambino, che al compimento della maggiore età, con lo scadere del permesso di soggiorno, rischiava di essere rimpatriato. Soltanto grazie alla mia insistenza, alla fine egli ha ottenuto un permesso di

soggiorno per motivi umanitari, ma in mancanza di un certificato di nascita ha perso la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana, pur vivendo in Italia da più di 11 anni. Invece di premiare la famiglia che ha accolto un bambino in difficoltà e che addirittura gli ha consentito di accedere all'università, lo Stato, le istituzioni e la società non sono stati in grado di dar nulla a questa famiglia, per cui forse è il caso di migliorare o di perfezionare gli strumenti a nostra disposizione.

Alcune volte abbiamo sul territorio dei servizi sociali efficienti, che rispondono alle emergenze legate ai minori, ma spesso gli strumenti a nostra disposizione non danno a questi minori la dignità che meritano. Vorrei avere da lei qualche valutazione al riguardo.

Per quel che concerne il problema dei nomadi, sono anch'io d'accordo sul fatto che occorra tenere insieme identità e integrazione. Occorre capire bene quali sono le strategie che a livello locale si stanno mettendo in campo per risolvere questa problematica.

Non sono d'accordo con l'affermazione secondo cui il passaggio dai 40 ai 45 anni di età per le coppie in materia di adozione sia sbagliato: quella norma è stata introdotta per dare un riequilibrio all'interno di coppie che spesso vedono l'uomo molto più anziano rispetto alla donna. Non accetto che dal tribunale dei minori provenga una critica su questa norma, quando i tribunali stessi si permettono di fissare un tetto di età per l'idoneità dei minori adottabili. Come facciamo a deistituzionalizzare i bambini più grandi, quando i tribunali dei minori per primi pongono come limite di età il tetto dei 5 anni? In questi ultimi anni i tribunali dei minori hanno applicato questo tetto massimo, per cui come legislatore non accetto tale critica dal momento che gli stessi tribunali sbarrano l'accesso all'adozione per i bambini più grandi. Se ci sono bambini grandi negli istituti, non si può sbarrare il loro ingresso alle adozioni, ma occorre trovare un modo perché le coppie possano accoglierli. Se giustamente criticate quella norma, altrettanto giustamente io critico il modo con cui i tribunali dei

minori hanno applicato la normativa esistente, perché si sono create false aspettative per le coppie in attesa di adozione, che quasi sempre preferiscono bambini piccoli.

Credo che sui numeri forniti dalla CAI dovrebbe arrivare una nuova relazione al Parlamento. Inoltre, dato che la dottoressa Cavallo non è più presidente della CAI, anche se mi risulta che continui a dare il suo contributo, dovremmo svolgere specifiche audizioni per capire chi sia il sostituto, le sue linee di indirizzo e se è vero, come si dice, che sia a tempo parziale. In questo caso ci sarebbe una grave diminuzione del ruolo della CAI perché, se si nominasse una persona *part-time*, significherebbe che non si ritiene fondamentale e strategico il ruolo di quella Commissione. Se si nominasse qualcuno *part-time*, la CAI sarebbe meno importante di prima e, quindi, potrebbe anche non esistere? In questa sede e nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva abbiamo sostenuto l'esigenza di potenziare la CAI, ma mi pare che non si vada in questa direzione. Allora, vorrei capire come tale organismo riesca a rapportarsi con i tribunali dei minori, rapporto che mi sembra fondamentale, e soprattutto verso quale indirizzo stiamo andando se, invece di rafforzarla, abbiamo un presidente *part-time*.

Concordo con il presidente sulla necessità di analizzare ed approfondire i termini della questione di Chernobyl. Il tema dell'affido internazionale a progetto, almeno così l'ho configurato nella mia proposta, è una delle risposte possibili. Non credo che possiamo limitarci ad affermare che non funziona o a pensare che con la bacchetta magica i soggiorni solidaristici spariscono perché, dato che si tratta di una realtà consolidata, ciò non si verificherebbe. Vorrei quindi comprendere le vostre proposte e le vostre soluzioni, perché dal documento non si capisce bene quali possano essere le strategie: da un lato, l'affido internazionale a progetto potrebbe essere un modo per responsabilizzare enti e famiglie a predisporre per quel bambino non una vacanza ma un progetto di vita — di studio, di accompagnamento e di scambio anche con il suo paese e con la sua realtà territoriale —, dall'altro, sussiste il tema delle cosiddette adozioni speciali, cioè

casi particolari in cui un bambino o un preadolescente di 12 o 13 anni non si può portare come fosse un pacco.

A mio avviso, questo dovrebbe essere l'affido internazionale, ma sono consapevole che, avanzando tale proposta, non risolviamo il problema dei soggiorni solidaristici, perché occorrono delle regole stringenti. Quindi, da un lato, l'affido internazionale rappresenta un tipo di progetto, dall'altro, visto che la pratica dei soggiorni solidaristici sul territorio è consolidata da oltre 10 anni, esiste ancora la possibilità di usufruire di tale esperienza, anche se di un certo tipo, con alcune regole, con alcune tipologie di ragazzi e con un controllo. Siccome molti di questi bambini provengono dall'area di Chernobyl, è chiaro che questo progetto non è all'infinito. L'integrazione europea rappresenta un momento positivo di crescita e di costruzione di una società europea che vede superate le aree geografiche e sociali di criticità.

Penso, quindi, che occorra mettere in campo strategie, soggiorni solidaristici con alcune regole ed affido internazionale, che però sono a termine perché con l'integrazione europea queste aree in particolare vedranno una maturazione sotto il profilo socio-economico e, quindi, mi auguro che con le stesse ci saranno solo scambi di studio. Di conseguenza, per le generazioni successive di questi paesi ci saranno l'opportunità di appartenere alla famiglia europea e la possibilità di imparare una lingua o un mestiere in una relativa area, passando rapidamente da regimi o da situazioni di difficoltà oggettiva — sociale, economica e di democrazia — ad una fase completamente nuova. Mi chiedo se lei abbia altri suggerimenti, sotto forma di indirizzi al Governo, azioni culturali e progetti di legge, che, anche se in quest'ultima fase della legislatura diventano poco più che una testimonianza, potrebbero sollecitare un dibattito successivo.

A mio avviso, la questione della deistituzionalizzazione è più vicina perché l'ultimo anno di legislatura non può costituire un vuoto rispetto al 2006, cioè l'anno di chiusura degli istituti. Allora, o i giudici

non dichiarano l'abbandono quando ci potrebbe essere — e, quindi, è un vostro problema che bisogna risolvere — oppure non ci sono tutte le condizioni per dichiarare l'abbandono o, comunque, dichiararlo costituisce una forzatura, ma quei bambini o quei preadolescenti non hanno una famiglia, anche se composta da una persona, o una situazione di genitorialità per loro sufficiente. Quindi, dobbiamo trovare gli strumenti per dichiarare l'abbandono oppure, senza le condizioni, quei bambini non possono stare nell'istituto.

Nella mia realtà territoriale recentemente si è verificato il caso di un bambino etiope, nato in Italia da una ragazza etiope che non sapeva badare a se stessa, tant'è che per otto anni è rimasta in Italia in una casa accoglienza. Il bambino è stato affidato ad una famiglia affidataria che aveva altri figli per otto anni, che, a mio avviso, per lui sono una debolissima garanzia. Infatti, nel corso di un incontro la madre, più o meno equilibrata, l'ha preso ed è scomparsa; il cellulare con cui comunicava con la famiglia affidataria improvvisamente è diventato muto, mentre la polizia e i carabinieri hanno cercato il bambino anche perché si è verificato un abbandono scolastico. Questo bambino — che aveva la scuola, lo sport, una comunità e la mamma che vedeva ogni tanto — non è più rintracciabile da sei mesi; può darsi che sia fuori dall'Italia, ma non è un grave reato disattendere un decreto di affidamento del tribunale dei minori. Per volontà del tribunale i documenti erano in mano ai genitori affidatari. Paradossalmente, alcuni giudici del tribunale che conosco mi hanno contattata ed hanno chiesto che cosa si poteva fare, ma ho risposto domandando loro che cosa avrebbero potuto fare prima invece di lasciare un bambino per otto anni in affidamento. Dopo otto anni non si tratta più di affidamento. In questo caso non sussisteva la possibilità di dichiarare lo stato di abbandono, perché c'era una mamma che ogni tanto trascorrevva del tempo con questo ragazzo.

In alcuni casi, quindi, avere degli strumenti più flessibili per i giudici significa

tutelare maggiormente i minori. È possibile che non si possa disporre di strumenti più flessibili, per assicurare in casi così particolari maggiori certezze, come le adozioni aperte, senza che il minore debba perdere il contatto con la famiglia di origine? È vero che dobbiamo sostenere la genitorialità, ma occorre tener presente che ogni caso è specifico ed unico, per cui i giudici dovrebbero avere maggiore flessibilità nell'applicare gli strumenti esistenti. Mi domando se la deistituzionalizzazione, che può vedere nell'affido e nella casa famiglia strumenti di soluzione, possa essere realizzata anche attraverso altre forme. Vorrei una sua riflessione su questi aspetti.

Un altro problema che le segnalo è un indebolimento delle strutture a livello locale: ormai i comuni assumono gli assistenti sociali con contratti a tempo determinato. Ciò dà luogo ad un eccessivo cambiamento degli assistenti sociali, per cui i bambini spesso non hanno dei punti di riferimento precisi. Mi rendo conto che si tratta di problemi che non possono essere risolti agevolmente, ma occorrono strategie comuni.

PASQUALE ANDRIA, *Presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*. Vorrei fare una prima precisazione di sintesi, in riferimento alla questione posta dal presidente.

A noi sembra che in questo momento in materia di immigrazione vi sia, da parte delle fonti di diritto secondarie, rispetto alle fonti primarie, una interpretazione riduttiva della normativa vigente, con riferimento specifico ai minori. Faccio un esempio. Una sentenza della Corte costituzionale, la n. 198 del 2003, ha equiparato i minori che avessero ottenuto il permesso di soggiorno per affidamento ai minori che avevano ottenuto il permesso di soggiorno per affidamento per i quali si fosse aperta anche la tutela. Un'interpretazione del ministro dell'interno ha disatteso questa pronuncia.

In linea generale, a noi sembra che il problema sia quello di mandare via i

soggetti che, al raggiungimento della maggiore età, non si sono integrati, ma di lasciare in Italia quelli che invece hanno dato prova evidente di volersi integrare all'interno di un progetto e di un contesto che li ha accolti. Ci sembra che anche l'articolo 25 della legge « Bossi-Fini » vada in questa direzione, con la possibilità di seguire percorsi di integrazione, attraverso esperienze di formazione professionale, realizzate dagli enti iscritti nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quel che riguarda le riflessioni offerte dall'onorevole Bolognesi, il problema non riguarda tanto il famoso limite di età, ma una serie di deroghe, per cui è sufficiente, ad esempio, avere un figlio minore, anche adottivo, perché siano abbattuti tutti i limiti. Talvolta le leggi sono anche un messaggio: la situazione attuale crea delle aspettative e i tribunali sperimentano queste difficoltà.

L'onorevole Bolognesi giustamente segnala l'inopportunità di apporre il tetto di età nei decreti di idoneità per l'adozione internazionale. Questa prassi si è piuttosto sviluppata nel primo periodo successivo alla ratifica della Convenzione dell'Aja e alla sua entrata in vigore, cioè dopo il 2000, ma adesso si va attenuando. Personalmente non l'ho mai condivisa, anche perché aveva un senso prima, quando l'incontro tra il minore straniero e la coppia avveniva fuori di ogni possibile controllo. Invece, credo che ora non abbia più senso perché c'è l'intermediazione obbligatoria degli enti autorizzati e, quindi, l'incontro è presidiato da un soggetto terzo, che è uno degli attori del sistema complesso dell'adozione internazionale. Tuttavia, non vedo una correlazione tra i due problemi. In realtà, quei tetti di età miravano ad evitare o a condizionare l'idoneità a bambini più piccoli nella preoccupazione che quella coppia non fosse sufficientemente in grado di propiziare l'integrazione di un bambino in età scolare, cioè di un bambino più grande, all'interno di un contesto diverso. Credo che oggi tale fenomeno sia abbastanza circoscritto ma che, obiettivamente, non

abbia molta rilevanza ai fini del problema dell'adozione dei minori italiani più grandi.

Concordo sul fatto che la deistituzionalizzazione richiederà necessariamente una flessibilità di risposte. Non credo che si tratti di dichiarare più stati di adottabilità rispetto ad oggi ma, in un sistema di interventi di sostegno alla genitorialità e di tutela dei minori che funzioni sempre meglio, le adozioni dovranno sempre più diventare una risposta assolutamente residuale al diritto del minore alla famiglia; pertanto, non imputerei ad un'incertezza accertativa le scarse dichiarazioni di adottabilità. Credo che in questo momento le dichiarazioni di adottabilità siano contenute nei limiti fisiologici per tutti quei casi nei quali l'inadeguatezza e le incompetenze genitoriali sono effettivamente irrimediabili ed irrecuperabili: quello è il caso in cui bisogna dichiarare l'adozione. Ritengo che il problema della deistituzionalizzazione si possa risolvere attraverso interventi molto flessibili, compresa l'adozione aperta, anche se il nostro sistema prevede già uno strumento che rappresenta una valvola di sicurezza, cioè l'adozione in casi particolari di cui all'articolo 44 della legge n. 184 del 1983.

L'adozione aperta sarebbe uno strumento ulteriore, anche se occorre evitare che l'introduzione dell'adozione aperta o mite possa in qualche modo svuotare l'adozione del significato etico e culturale, e la genitorialità adottiva della sua dignità fondamentale che è pari a quella della genitorialità biologica: questo bisogna assolutamente evitarlo. Rispetto all'esempio citato dell'affidamento protratto per otto anni, che deve trovare una sua risposta in termini di certezza di *status* per il minore, credo che occorra pensare a questo tipo di soluzioni. Il punto fondamentale è che l'adozione legittimante è stata pensata all'interno di un sistema culturale e sociale molto più rigido rispetto a quello indotto dall'attuale complessità culturale e sociale. Per esempio, il fenomeno sempre più frequente delle famiglie ricostituite apre nell'universo relazionale del bambino un riferimento plurimo a figure adulte signifi-

cative che rende meno esclusivo il rapporto educativo e affettivo, che nella famiglia tradizionale, in qualche modo, era il modello fondamentale che ha guidato il legislatore, il quale ha pensato all'adozione legittimante.

Credo che i 2.625 bambini che tuttora sarebbero ospiti degli istituti tradizionali — tali dati del centro di documentazione sono stati ripetuti in questa sede anche dal sottosegretario Sestini — siano in realtà molto di più di tale cifra, perché alcune strutture non si chiamano più istituti ma, in fondo, non differiscono molto dagli stessi. Il problema della deistituzionalizzazione non è solo quello di trovare una risposta alla condizione dei 2.625 bambini che sono ancora ospiti degli istituti socio-assistenziali propriamente detti, perché riguarda molti altri bambini ospiti di strutture di accoglienza che hanno realizzato una sorta di *lifting* e che si sono migliorate, ma non in modo soddisfacente non avendo mutato la sostanza.

MARIDA BOLOGNESI. Come si fa a sapere quanti sono?

PASQUALE ANDRIA, *Presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*. Occorrerebbe un'indagine.

MARIDA BOLOGNESI. Potrebbero essere strutture dove stanno benissimo, però non possiamo pensare al 2006 senza avere un censimento e una fotografia della realtà. Allora, mi chiedo se, attraverso il tribunale dei minori, potreste avere un quadro un po' più preciso, sotto il profilo numerico e geografico, di queste realtà ed anche degli affidi prolungati perché, comunque, anche in quei casi non sono da deistituzionalizzare ma da capire. Nell'esempio citato, si è saputo degli otto anni del bambino perché questi è stato rapito; ma vivendo in un'incertezza prolungata come quella, di quanti altri che non sono rapiti non si conosce la situazione?

PASQUALE ANDRIA, *Presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i mino-*

*renni e per la famiglia*. Credo che in una certa misura tutto ciò sia possibile. I dati ai quali lei si riferisce sono già disponibili presso il centro di documentazione di Firenze perché dovrebbero esserci quelli dei minori presenti negli istituti e nelle comunità e case famiglia. I tribunali per i minorenni possono dare un contributo di conoscenza e di dati, utile ma non esaustivo. Tenga presente che alcuni minori sono ospitati in strutture non a seguito di un provvedimento del tribunale, ma per iniziativa dell'autorità amministrativa. Se questi minori non sono tribunalizzati, cioè se non vengono segnalati al tribunale, non risultano all'autorità giudiziaria minorile. Quindi, bisognerebbe incrociare una serie di fonti di conoscenza per poter avere una mappatura quanto più possibile fedele alla realtà. Il numero che viene indicato mi pare eccessivamente esiguo.

Inoltre, occorre davvero un impegno molto forte, ciascuno per la sua parte — e, quindi, anche dei tribunali per i minorenni e delle procure minorili — per rispettare la scadenza del 31 dicembre 2006. Credo che il rischio incombente di eventuali proroghe e slittamenti vada fortemente evitato perché andare oltre quella scadenza significherebbe legittimare *sine die* la situazione attuale, che non realizza mente evitato perché andare oltre quella scadenza significherebbe legittimare *sine die* la situazione attuale, che non realizza il diritto del bambino, dato che stiamo appunto ragionando di diritti e, in particolare, del diritto alla famiglia.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Andria per la sua partecipazione e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

Licenziato per la stampa  
il 30 maggio 2005.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO