

## IL CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA FORNISCE NOTIZIE GRAVEMENTE FUORVIANTI SULL'ADOZIONE

Nel documento, definito di “approfondimento”, sul tema “Il processo di deistituzionalizzazione dei minori in Italia”, pubblicato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (1), redatto da Tessa Onida, esperta giuridica di detto Centro, viene affermato, in netto contrasto con la realtà dei fatti che la n. 184 del 1983 “Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori” è stata *«la legge che per prima, ripudiando il massiccio ricorso all'istituzionalizzazione dei minori proprio delle precedenti leggi, ha iniziato a favorire l'affidamento familiare come mezzo per consentire ai minori privi di un adeguato ambiente familiare di crescere in un clima idoneo a favorirne lo sviluppo»* aggiungendo che *«prima dell'approvazione della legge 184 del 1983 il legislatore italiano si era mosso – relativamente al tema dell'assistenza dei minori privi di una famiglia o con una situazione familiare fortemente problematica – in sintonia con i legislatori degli Stati pre-unitari (prima del 1860) per cui lo strumento principe per intervenire era la collocazione dei minori negli istituti»* (2).

(1) Come risulta dal sito <http://www.minori.it/it/print/5> in base alla legge 451/1997 e al Dpr n. 103/2007 il Centro nazionale è l'organismo di cui l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza si avvale per lo svolgimento delle proprie funzioni. Per la legge 285/1997 il Centro nazionale supporta il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'informazione, la promozione, la consulenza, il monitoraggio e il supporto tecnico per la realizzazione delle finalità della legge. Il Centro nazionale si attiva a livello tecnico e organizzativo per lo svolgimento della Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza prevista ogni tre anni dalla stessa legge 285. Il Centro nazionale collabora e intrattiene rapporti di scambio, di studio e di ricerca con Regioni e Province autonome, Istat, Amministrazioni pubbliche e organismi titolari di competenze in materia di infanzia, istituti e associazioni operanti per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, organismi europei e internazionali, in particolare il centro di studi e ricerche per l'assistenza all'infanzia Unicef office of research. La gestione delle attività connesse allo svolgimento delle funzioni del Centro nazionale è affidata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti di Firenze. Il Centro nazionale opera nell'intento di sostenere e promuovere l'informazione, la conoscenza, l'innovazione e l'attuazione delle politiche per i cittadini più piccoli principalmente attraverso attività di documentazione, analisi, ricerca e monitoraggio e informazione.

(2) Nel documento in oggetto viene altresì affermato che *«la legge 328 del 2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) è nata per promuovere*

E' incredibile, assai preoccupante e inaccettabile che il Centro nazionale di documentazione e l'Autrice omettano (volutamente?) di segnalare che ben 16 anni prima della legge 184/1983 il Parlamento aveva approvato la n. 431/1967 istitutiva dell'adozione legittimante dei minori *«privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi»*.

L'Autrice, inoltre, non avendo nemmeno consultato le statistiche in materia, non segnala che la riduzione del numero dei minori istituzionalizzati (oltre 300 mila nel 1960) (3), è stata realizzata soprattutto a seguito delle numerose e continue iniziative dell'Anfaa, Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (4).

Infatti, dai dati degli Annuari delle statistiche dell'assistenza e della previdenza pubblicati dall'Istat (cfr. la tabella A) risulta che i bambini ricoverati in brefotrofi sono scesi da 8.203 del 1963 a 859 del 1983, anno in cui è stata approvata la citata legge 184. La riduzione era stata quindi dell'89,5%.

Nello stesso periodo i minori istituzionalizzati, classificati dall'Istat “normali”, erano diminuiti (cfr. la tabella A) da 202.823 a 56.099 con un calo del 72,34%.

Occorre altresì tenere conto che nel 1963 erano 56.727 i minori ricoverati nelle “colonie permanenti”, definite dall'Istat *«istituti che accol-*

*interventi sociali e socio-sanitari che garantiscono un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà»*. A parte il fatto che la legge 328/2000 non contiene alcuna norma sugli interventi socio-sanitari, non è assolutamente vero che le relative norme *«garantiscono»* prestazioni di sorta. Infatti non vi sono disposizioni che assicurino diritti esigibili. Si veda il volume di Maria Grazia Breda, Donata Micucci e Francesco Santanera, *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali. Analisi della legge 328/2000 e proposte attuative*, Utet Libreria, Torino, 2002. Onida Tessa sostiene addirittura che la legge 328/2000 contiene disposizioni *«per disciplinare (...) l'eliminazione delle disabilità»*!

(3) Da notare che nel 1960 erano ricoverati in istituti di assistenza ben 21.113 bambini non riconosciuti, quasi tutti immediatamente adottabili o affidabili, che non venivano inseriti in famiglia, nonostante le numerose richieste da parte di coniugi italiani e stranieri. Cfr. il volume di Francesco Santanera, *Adozione e bambini senza famiglia. Le iniziative dell'Anfaa*, Manni Editore, Lecce, 2013.

(4) Nell'atto costitutivo (dicembre 1962) la denominazione dell'Anfaa era “Associazione nazionale famiglie adottive e affilanti”.

gono, per periodi piuttosto lunghi, bambini linfatici, anemici, predisposti alla tubercolosi, ecc.». Nel 1983 il numero dei ricoverati in dette strutture era sceso addirittura a 2.383 minori.

### L'affidamento familiare a scopo educativo

Come è stato rilevato in precedenza, Tessa Onida asserisce che la legge 184/1983 «ha iniziato a favorire l'affidamento familiare».

Anche questa affermazione contrasta con la realtà dei fatti, poiché detta legge si è limitata a recepire le iniziative dell'Anfaa che si erano concretizzate nel 1971 con l'istituzione del primo Servizio di affidamento familiare da parte dell'Amministrazione provinciale di Torino (delibera del 17 maggio 1971) (5).

Infatti, appena approvata la legge 431/1967, l'Anfaa con la collaborazione dell'Unione per la promozione dei diritti del minore (ora Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale), aveva organizzato ad Assisi nei giorni 14, 15 e 16 maggio 1967 un Seminario sui problemi dell'infanzia sola, dell'adozione e dell'affidamento familiare, avviando nel nostro Paese le iniziative per l'inserimento presso famiglie dei minori che non potevano continuare a restare nel loro nucleo familiare nonostante i sostegni forniti dal settore pubblico e per i quali non vi erano le condizioni per la dichiarazione dell'adottabilità (6).

Allo scopo di fornire indicazioni in merito, era stato predisposto da Giuseppe Andreis, Francesco Santanera e Alfrida Tonizzo il volume "L'affidamento familiare", pubblicato nel 1973 dall'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali.

Inoltre, su iniziativa dell'Anfaa, gli on. Foschi e Cassanmagnago avevano presentato alla Camera dei Deputati il 17 agosto 1972 la proposta di legge n. 750 "Norme concernenti l'affi-

damento familiare di minori a scopo educativo", mai presa in esame dal Parlamento.

### Le sconcertanti omissioni degli esperti

Nel documento in oggetto Tessa Onida afferma che «il drastico cambiamento inaugurato dal legislatore con la legge 184 del 1983 – poi sviluppato con la legge n. 328 del 2000 e portato a compimento con la legge n. 149 del 2001 – relativamente al tema dei bambini privi di un contesto familiare adeguato, ha delle precise motivazioni di carattere storico-giuridico che sono da rinvenire negli effetti prodotti in Italia dalla cosiddetta "stagione dell'affidamento familiare" che non a caso, aveva avuto inizio nel nostro Paese circa un decennio prima. Fu infatti negli anni '70 che furono portati alla luce e divulgati, per opera di autorevoli e accurati studi scientifici, i danni cagionati allo sviluppo dei bambini dalla loro permanenza in strutture prive di un valido ambiente familiare».

Anche in merito all'affidamento familiare l'Autrice omette di segnalare che nel 1957 l'Editrice universitaria di Firenze aveva pubblicato il libro di John Bowlby, "Cure materne e igiene mentale del fanciullo", in cui l'Autore, sulla base delle ricerche condotte in numerosi Paesi per conto dell'Organizzazione mondiale della Sanità, aveva evidenziato i deleteri aspetti della carenza di cure familiari che colpivano i bambini istituzionalizzati.

Nonostante fossero note le allarmanti conclusioni delle ricerche condotte da numerosi esperti, fra i quali Renè A. Spitz (impressionante la tabella che riportiamo) (7), nessuna iniziativa di

(segue alla pag. 44)

(7) Tabella riassuntiva di Renè A. Spitz

Classe sociale di provenienza	Madre presente o assente	Numero dei casi	Quoziente di sviluppo Media ottenuta dal	
			1° al 4° mese	9° al 12° mese
Ambiente urbano				
Non selezionato	Assente	61	124	72
Professioni liberali	Presente	23	133	131
Contadini	Presente	11	107	108
Madri nubili delinquenti	Presente	69	101,50	105

Dunque, al momento del primo esame, il quoziente di sviluppo medio dei bambini ricoverati in istituto era di 124, all'età di 12 mesi era sceso a 72 e al termine del secondo anno era precipitato a 45, dati che indicano un ritardo molto preoccupante.

(5) Cfr. l'articolo "Servizio di affidamento familiare della Provincia di Torino", *Prospettive assistenziali*, n. 16, 1971, in cui sono riprodotti il testo della delibera e gli allegati A (libretto informativo per le famiglie che intendono accogliere in bambino in affidamento), B (impegno della famiglia affidante) e C (impegno della famiglia affidataria). Su iniziativa dell'Anfaa e del Csa, Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, il Servizio di affidamento familiare a scopo educativo era stato istituito anche dal Comune di Torino con delibera del relativo Consiglio del 20 luglio 1976. Al riguardo cfr. l'articolo "Delibera del Comune di Torino sugli affidamenti di minori e sugli inserimenti di adulti handicappati e di anziani", *Ibidem*, n. 35, 1976.

(6) Cfr. il citato volume di Francesco Santanera alla nota 3.

rilievo era stata assunta nel nostro Paese, fino a quando l'Anfaa aveva ottenuto che il professor Michel Soulé, pediatra e neuropsichiatra infantile del Centro internazionale per l'infanzia di Parigi, venisse in Italia e relazionasse in merito alle problematiche riguardanti la carenza di cure familiari e l'adozione.

Solamente dopo ripetuti interventi del Soulé e altre iniziative dell'Anfaa, finalmente anche alcuni nostri esperti avevano iniziato a segnalare quel che da oltre un decennio era noto alla comunità scientifica internazionale.

Nel documento in oggetto Tessa Onida cita (cfr. la nota 6) l'articolo del magistrato P. Pazè, "Dove va l'affido, l'affido a lungo termine e altre questioni", pubblicato nel 2007 sulla rivista "Minori e giustizia", nel quale l'Autore osserva che «*l'affidamento familiare ebbe sperimentazioni allargate e sostegno sociale a partire da quando, nel 1977, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 le funzioni amministrative dell'assistenza furono decentrate agli enti locali*». Si tratta di una affermazione smentita, in particolare, dalle citate delibere del Consiglio provinciale di Torino del 17 maggio 1971 e dal Consiglio comunale della città di Torino del 20 luglio 1976.

**Tabella A – Minori ricoverati**

anno	Brefotrofi	Istituto per minori normali	anno	Brefotrofi	Istituto per minori normali
1963	8.203	202.823	1974	3.486	123.042
1964	7.714	199.700	1975	2.889	114.417
1965	7.543	193.007	1976	2.629	103.537
1966	7.345	183.317	1977	2.113	dato non disponibile
1967	7.141	175.660	1978	1.732	96.878
1968	6.535	165.662	1979	1.498	85.453
1969	6.081	155.903	1980	1.297	75.769
1970	5.460	149.619	1981	1.193	71.212
1971	4.737	140.045	1982	1.090	62.180
1972	4.431	134.236	1983	859	56.099
1973	3.952	136.140			

Queste precisazioni sono necessarie non solo per ristabilire la verità storica, ma anche per evidenziare i risultati ottenuti dalle associazioni di volontariato impegnate nella promozione e tutela dei diritti dei soggetti deboli (8).

(8) Si ricorda che nel sito della Fondazione promozione sociale onlus ([www.fondazionepromozionesociale.it](http://www.fondazionepromozionesociale.it)) alla voce "Prospettive assistenziali", è possibile consultare gli articoli finora pubblicati su questa rivista sia in ordine cronologico che tematico.