

Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie

Ente Morale D.P.R. 19-3-1973 n. 462

Via Artisti, 36 10124 Torino

Tel. 011/8122327 fax 011/8122595

Anfaa "1962-2007: da 45 anni dalla parte dei bambini"

Comunicato stampa con preghiera di pubblicazione

Torino, 5 giugno 2007

CHI VIGILA SUI MINORI RICOVERATI NELLE COMUNITÀ?

A margine della triste notizia relativa ai gravissimi maltrattamenti ed abusi subiti dai piccoli ricoverati in una comunità di Enna, vogliamo richiamare le responsabilità della Regione Sicilia, cui compete (come per tutte le altre Regioni) rilasciare l'autorizzazione preventiva al funzionamento delle strutture di ricovero per i minori, la definizione degli standard relativi ed i controlli sul loro funzionamento.

Con l'occasione segnaliamo anche le competenze, ampiamente disattese, dei Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, su cui l'Anfaa ha effettuata una ricerca specifica, della quale riferiamo le conclusioni.

La legge n. 149/2001, con cui è stata modificata la legge n. 184/1983, ha attribuito ai Procuratori importanti funzioni in merito alla verifica degli elenchi dei minori ricoverati negli istituti e nelle comunità, alla vigilanza sugli stessi, alle ispezioni ordinarie e straordinarie nelle strutture suddette, nonché all'apertura del procedimento diretto all'accertamento dell'eventuale stato di adottabilità dei minori¹.

In considerazione del superamento del ricovero in istituto dei minori entro il 31 dicembre 2006, l'Anfaa ha avviato nel 2005 una ricerca, conclusa nei mesi scorsi, sull'applicazione da parte delle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni delle competenze suddette.

Le conclusioni, pubblicate sul n. 157 della rivista Prospettive assistenziali (v. allegato), sono preoccupanti e state anche inviate lo scorso aprile al Ministro di Giustizia Mastella, sollecitando il suo intervento. Nessun riscontro è finora giunto all'Anfaa: **c'è il rischio reale che continuino ad essere disattese da molte Procure le competenze loro attribuite, dalla cui attuazione dipende il futuro delle migliaia di minori ancora ricoverati ai quali viene negato il diritto a crescere in una famiglia.**

È sconcertante anche la mancanza di dati ufficiali; già nella lettera inviata il 19 dicembre 2006 al Ministro della giustizia Clemente Mastella, l'Anfaa aveva segnalato che nel volume "Ogni bambino ha diritto ad una famiglia. Lo stato di attuazione della legge n. 149/2001", realizzato dall'Istituto degli Innocenti in collaborazione con il Ministero della giustizia nonché quello del lavoro e delle politiche sociali, si legge nella premessa: «*Nessuna informazione è pervenuta dai Tribunali per i minorenni sulle nuove funzioni di vigilanza affidate al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni; informazione che nell'economia della relazione avrebbe giocato un ruolo di non poco conto, dal momento che al Procuratore è attribuita una funzione d'effettiva garanzia dei diritti del bambino e dell'adolescente a crescere in una famiglia*».

CI CHIEDIAMO PERCHÉ DEBBANO SEMPRE ESSERE I BAMBINI A SUBIRE LE CONSEGUENZE DELLE CARENZE DELLE ISTITUZIONI

¹ L'art. 9 della stessa legge ai commi 2 e 3 dispone quanto segue: «2. Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al Tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi. 3. Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo Tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo».

È evidente che diventano indispensabili un urgente e forte impegno, adeguati finanziamenti e personale qualificato da parte del Ministero della giustizia per mettere in grado le Procure di operare.

Grata per la pubblicazione, restiamo a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.

Emilia Pistoia, segretario Anfaa

Allegato

CONCLUSIONI DELLA RICERCA IN MERITO ALL'ATTUAZIONE DA PARTE DELLE PROCURE DELLA REPUBBLICA PRESSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI DEI COMPITI INERENTI LA VIGILANZA E IL CONTROLLO SUI MINORI IN ISTITUTI E COMUNITA'

Considerazioni iniziali

La legge n. 149/2001, con cui è stata modificata la legge n. 184/1983, ha attribuito ai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni importanti funzioni in merito alla verifica degli elenchi dei minori ricoverati negli istituti e nelle comunità, alla vigilanza sugli stessi, alle ispezioni ordinarie e straordinarie nelle strutture suddette, nonché all'apertura del procedimento diretto all'accertamento dell'eventuale stato di adottabilità dei minori¹.

In considerazione del superamento del ricovero in istituto dei minori entro il 31 dicembre 2006, l'Anfaa nel febbraio 2005 ha deciso di svolgere – d'intesa con la rivista *Prospettive assistenziali* – una ricerca in merito all'applicazione da parte delle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni delle competenze suddette². Ha quindi inviato a tutte le suddette Procure un questionario per raccogliere informazioni al riguardo³. Numerosi sono stati nei mesi scorsi i solleciti sia scritti che telefonici per ottenere i dati richiesti.

Le Procure che hanno risposto sono state quelle di Cagliari, Campobasso, Lecce, Milano, Potenza, Palermo, Reggio Calabria, Taranto, Torino, Trento e Venezia.

Diverse Procure (Brescia, Bolzano, Firenze, Salerno, ecc.) hanno invece motivato la mancata risposta con la carenza di personale. Ad esempio, il Procuratore della Repubblica del Tribunale per i minorenni di Firenze, Aldo

¹ L'art. 9 della stessa legge ai commi 2 e 3 dispone quanto segue: «2. Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al Tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi. 3. Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo Tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo».

² Il testo integrale della lettera inviata dall'Anfaa alla Procura della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni è riportata sul n. 149, 2005 di *Prospettive assistenziali*.

³ I quesiti erano i seguenti:

a) da chi vengono effettuate le visite semestrali e quelle straordinarie?

Al riguardo si chiede di segnalare eventuali protocolli di intesa, accordi o altre intese sottoscritte con altre istituzioni per l'effettuazione delle visite stesse;

b) gli elenchi semestrali dei minori ricoverati vengono esaminati da lei personalmente? Questo incarico è stato da lei attribuito ad altri? Se la risposta è affermativa può precisare la loro qualifica professionale? Vengono effettuati dei riscontri sugli elenchi stessi nel corso dell'anno?

c) quanti minori risultavano presenti nelle strutture residenziali al 31 dicembre 2004? È possibile averli divisi per fasce di età (0-5, 6-10, 11-14, 15-17 anni)?

d) quanti minori ricoverati nelle strutture residenziali sono stati segnalati dalla Procura al Tribunale per i minorenni per l'apertura del procedimento di adottabilità nel corso del 2004?

e) quanti minori dichiarati adottabili erano ancora ricoverati nelle strutture residenziali al 31 dicembre 2004?

f) è a conoscenza di eventuali procedimenti avviati negli ultimi anni nei confronti di pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o rappresentanti di istituti di assistenza pubblici o privati, ai sensi dell'articolo 70 della legge n.184/1983 e s. m.?

Nesticò, ha scritto che «l'assoluta inadeguatezza dei programmi informatici non permette la rilevazione delle statistiche richieste» ed ha aggiunto che «l'attuale situazione di emergenza dell'ufficio, dovuta a grave carenza di magistrati e a modifiche normative di grande impatto (legge sull'indulto, riforma delle spese di giustizia, imminente riforma della dirigenza amministrativa, rinnovo degli inventari, ecc.) rendono impossibile una ricerca dei dati anche per mezzo di una consultazione "manuale" dei semplici registri cartacei (che sono stati comunque aboliti circa due anni)». Ecco, in breve, una sintesi di quanto è emerso dalla rilevazione curata dal dottor Marco Ventre.

Le visite semestrali e quelle straordinarie. Esistenza di protocolli d'intesa o intese

Le visite vengono di solito effettuate personalmente dal magistrato competente per territorio ove gli istituti sono collocati, poiché l'organizzazione interna delle Procure prevede, di regola, una suddivisione del distretto in tanti comparti quanti sono i Sostituti Procuratori⁴.

Sull'esito dell'ispezione viene redatto dal Sostituto Procuratore un verbale depositato in ufficio e trasmesso in visione al Procuratore.

Le visite non solo vengono effettuate con l'ausilio di agenti della Polizia giudiziaria che si occupano dei minori, ma in casi di necessità i magistrati possono delegare agli stessi tutti gli adempimenti di cui sopra.

In questo modo procedono le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni di Taranto e di Potenza.

Dalla documentazione prodotta dalle Procure non risulta l'esistenza di protocolli d'intesa o di accordi con altre istituzioni (ad esempio con gli Enti locali) per l'effettuazione delle visite semestrali e straordinarie. Fra le difficoltà segnalate, c'è anche quella di non aver avuto dalle Regioni un elenco aggiornato delle varie strutture⁵. Ricordiamo che solo il Piemonte, la Lombardia ed il Veneto hanno avviato un'anagrafe dei minori presenti nelle strutture residenziali.

La Procura del Piemonte e Valle d'Aosta ha collaborato alla realizzazione della ricerca della Regione Piemonte "Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia"⁶, cui sono poi seguiti invii a tutte le strutture del territorio di schede da compilare ed inoltrare ogni sei mesi alla Procura.

Su richiesta della Procura di Venezia, la Regione Veneto, con nota dell'11 febbraio 2002 dell'Assessore alle Politiche sociali, ha assicurato alla stessa Procura «collaborazione informativa ed operativa in merito alla verifica dei minori ospiti nelle strutture tutelari nella Regione, utilizzando l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, banca dati minori e centri di servizio. Così i direttori ed i responsabili degli istituti di assistenza pubblici o privati e delle comunità di tipo familiare operanti nel Veneto sono stati invitati a trasmettere ogni sei mesi l'elenco dei minori presenti nelle strutture al Procuratore della Repubblica per i minorenni del Veneto presso l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza sito in Bassano del Grappa, utilizzando un apposito modello poi archiviato in Procura. L'Osservatorio, a sua volta autonomamente, elabora in via informatica i dati individuali relativi ad ogni minore ospite delle strutture di accoglienza e li archivia in una banca dati accessibile dalla Procura per le iniziative processuali di sua competenza».

Esame degli elenchi semestrali dei minori ricoverati

Gli elenchi semestrali dei minori inseriti negli istituti e nelle comunità di tipo familiare vengono esaminati personalmente dal Procuratore e dai Sostituti secondo la ripartizione interna dei compiti.

Normalmente all'esame degli elenchi si accompagna anche quello dei fascicoli di volontaria giurisdizione pendenti davanti al Tribunale per i minorenni al fine di una conoscenza più completa delle condizioni familiari ed esistenziali dei minori.

L'Autorità giudiziaria di regola chiede alla direzione degli istituti e delle comunità di essere informata, ad ogni invio semestrale delle relazioni, sulla frequenza degli incontri fra il minore ed i genitori, sugli eventuali rientri periodici a casa, sulle condizioni psicologiche del minore, sul rendimento scolastico.

Ulteriori riscontri sugli elenchi stessi nel corso dell'anno sono effettuati laddove sopraggiungano segnalazioni (da servizi sociali, forze dell'ordine, famiglie, associazioni, ecc.) che suggeriscano l'opportunità di ispezioni straordinarie.

⁴ Tale organizzazione si rende necessaria per la distribuzione del carico giudiziario sia civile sia penale, come ha ricordato il Procuratore della Repubblica di Palermo, dott.ssa Ambrosini.

⁵ Vedi la segnalazione del Procuratore di Cagliari dott. Angioni: «Non è infrequente il caso che, nel recarmi alle ispezioni, vengo a conoscenza del fatto che la comunità ha cessato l'attività o ha trasferito il proprio recapito».

⁶ Vedi al riguardo in *Prospettive Assistenziali*, n. 135, luglio-settembre 2001 "Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia: una lodevole iniziativa della Giunta della Regione Piemonte".

Nel controllo sulla puntualità e regolarità dell'invio degli elenchi da parte degli istituti e delle comunità presenti, e nella relativa ricezione, il Procuratore e i Sostituti sono coadiuvati dal personale della Cancelleria civile dell'ufficio.

I minori presenti nelle strutture residenziali e l'eventuale divisione degli stessi per fasce d'età

I dati relativi ai minori ricoverati non sono stati elaborati in quanto sono stati trasmessi dai Procuratori all'Anfaa in tempi diversi e sono pertanto disomogenei.

I minori ricoverati e segnalati dalla Procura al Tribunale per i Minorenni per l'apertura del procedimento di adottabilità

Per quanto riguarda i minori ricoverati che vengono segnalati dalle Procure per l'apertura del procedimento di adottabilità, i numeri sono molto ridotti. Infatti la Procura di Taranto afferma che sono stati proposti nel corso del 2004 ricorsi per l'apertura del procedimento diretto all'accertamento dello stato di adottabilità di 9 minori; quella di Reggio Calabria solo di due minori, quella di Lecce di 5 minori, così come a Cagliari. Altre Procure (Campobasso, Reggio Calabria e Potenza) non hanno segnalato alcun minore per l'apertura del procedimento di adottabilità.

Si discosta dai dati di cui sopra la Procura di Palermo, che segnala 297 richieste di apertura del procedimento inoltrate nell'anno 2004.

I minori dichiarati adottabili ancora ricoverati

Il numero dei minori dichiarati adottabili ancora presenti nelle strutture di accoglienza è limitato: la Procura di Lecce ne segnala 10⁷, Cagliari 6, Taranto 6, Reggio Calabria solo 2, a Campobasso, a Palermo, a Potenza nessun minore⁸ risulta ancora ricoverato. Milano ne segnala ben 20, a fronte dei 165 dichiarati adottabili⁹.

Occorre, però, escludere da tale elenco i transiti brevi presso i centri di pronta accoglienza dei neonati non riconosciuti alla nascita, che vengono rapidamente inseriti nella loro futura famiglia adottiva.

Notizie circa i procedimenti avviati ex art. 70 della legge 184/1983

Dalla documentazione inviata dalle Procure non risulta che negli ultimi anni sia stata esercitata azione penale per il reato di cui all'art. 70 della legge 184/1983.

L'articolo di cui sopra sanziona penalmente (ai sensi dell'articolo 328 del codice penale) il comportamento dei pubblici ufficiali, degli incaricati di un pubblico servizio che omettano di riferire alla Procura sulle condizioni di ogni minore in condizione di abbandono, non trasmettono semestralmente l'elenco dei minori ricoverati ed assistiti ovvero forniscano informazioni inesatte circa i rapporti familiari concernenti i medesimi¹⁰.

Il superamento del ricovero in istituto

Per quanto riguarda le problematiche relative al superamento del ricovero dei minori in istituto, alla data del 31 dicembre 2006 alcune Procure, nel corso delle visite ispettive, hanno sensibilizzato i responsabili degli istituti in ordine alla previsione di cui all'art. 2 della legge 149/2001 segnalando la vigente normativa relativa ai minori che non possono vivere nella loro famiglia d'origine e che non sono adottabili, che prevede l'affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, l'inserimento in una comunità di tipo familiare con figure di riferimento che svolgano la funzione genitoriale. Circa il superamento degli istituti, il sostituto Procuratore della Repubblica di Campobasso, dott. Finetti, ha osservato che *«non sembra sia sufficiente e confacente allo spirito della legge operare una ristrutturazione interna degli alloggi in gruppo-appartamento se non vengono inserite nell'organigramma della comunità figure genitoriali tali che riproducano la stessa organizzazione di una famiglia»*.

A dire, però, della Procura di Reggio Calabria *«nessuna apocalisse è prevedibile all'indomani del 31 dicembre 2006, in quanto si dice che non esistono in pratica minori abbandonati in istituti, ma solo minori in difficoltà per i*

⁷ Il Procuratore di Lecce, dott. Gustapane, mette in evidenza che i minori sono di difficile affidamento per ragioni di età o per condizioni di salute particolarmente gravi.

⁸ Molti dati enucleati nel presente paragrafo sono aggiornati al 2005.

⁹ Va anche segnalato che non è ancora entrata in funzione la Banca dati dei minori dichiarati adottabili e degli aspiranti genitori adottivi, prevista dall'art. 40, terzo comma della legge n. 149/2001 che avrebbe dovuto essere realizzata entro il mese di dicembre 2001 e che consentirebbe di avere dati costantemente aggiornati.

¹⁰ Il Sostituto Procuratore di Reggio Calabria, dott. Tripodi, aggiunge in merito al paragrafo in esame che *«la norma penale di cui al primo comma appare simbolica e di difficile se non impossibile applicazione, mentre quella al secondo comma, vessatoria e sostanzialmente inutile»* in quanto, a suo parere, il fatto punibile dovrebbe essere commesso con dolo.

quali va promosso e non imposto l'istituto dell'affidamento familiare ove non sia possibile un adeguato sostegno alla famiglia di origine».

Pertanto è fondato «*il rischio che il mutamento delle strutture sia esclusivamente nominale e formale e non in grado di modificare una cultura, ancora attuale, che non riconosce le profonde esigenze di un minore in difficoltà*», come rilevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano dott. Ingrascì.

Il vero scandalo, che emerge dagli elaborati delle Procure e dai vari colloqui che il ricercatore Marco Ventre ha avuto anche telefonicamente con gli stessi Procuratori, è l'assoluta carenza delle risorse erogate non solo al settore della giustizia, ma anche quelle destinate dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali per la realizzazione degli interventi alternativi al ricovero in istituto dei minori¹¹.

Un appello conclusivo

Il quadro che emerge da questa rilevazione è decisamente preoccupante e c'è il rischio reale che continuo ad essere disattese da molte Procure le competenze loro attribuite, dalla cui attuazione dipende il futuro delle migliaia di minori ancora ricoverati ai quali viene negato il diritto a crescere in una famiglia. È sconcertante anche la mancanza di dati ufficiali.

Nella lettera inviata il 19 dicembre 2006 al Ministro della giustizia Clemente Mastella, l'Anfaa ha segnalato che nel volume "Ogni bambino ha diritto ad una famiglia. Lo stato di attuazione della legge n. 149/2001"¹², realizzato dall'Istituto degli Innocenti in collaborazione con il Ministero della giustizia nonché quello del lavoro e delle politiche sociali, si legge nella premessa, a firma degli allora Ministri Roberto Castelli e Roberto Maroni, quanto segue: «*Nessuna informazione è pervenuta dai Tribunali per i minorenni sulle nuove funzioni di vigilanza affidate al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni; informazione che nell'economia della relazione avrebbe giocato un ruolo di non poco conto, dal momento che al Procuratore è attribuita una funzione d'effettiva garanzia dei diritti del bambino e dell'adolescente a crescere in una famiglia. Infatti, il comma 2 dell'articolo 9 dispone che gli istituti di assistenza pubblica o privati e le comunità di tipo familiare debbano trasmettere semestralmente al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede, l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro, con l'indicazione anche dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche, in modo che egli possa chiedere al Tribunale per i minorenni di dichiarare l'adottabilità dei minori che risultino in stato di abbandono*».

Ci chiediamo perché debbano sempre essere i bambini a subire le conseguenze delle carenze delle istituzioni!

È evidente che diventano indispensabili un forte impegno, adeguati finanziamenti e personale qualificato da parte del Ministero della giustizia per mettere in grado le Procure di operare.

¹¹ Si pensi che la retta giornaliera, secondo quanto riferito dal Sostituto Procuratore di Reggio Calabria, dott. Tripodi, in Calabria è ancora da anni ferma a 10 euro circa (20 per le case famiglia). Le famiglie affidatarie ricevono rimborsi irrisori a distanza di mesi o non ricevono nulla. Sulla non esigibilità del diritto dei minori a crescere in famiglia, ripetutamente denunciata dall'Anfaa, rinviando a quanto evidenziato nel Notiziario Anfaa.

¹² Il volume, a cura di Ermenegildo Ciccotti e Adriana Campa, è stato pubblicato nel settembre 2006, nei Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza dell'Istituto degli Innocenti.