

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea in Culture e Diritti Umani

**Abbandono, istituzionalizzazione e adozione di minori  
in Romania prima e dopo Ceaușescu**

Tesi di Laurea in Storia e istituzioni dei paesi dell'Europa orientale

Relatore

Prof. LUISA CHIODI

Presentata da

MARIA LUISA RIOLI

Sessione II

Anno Accademico 2006/2007

Donna, come ti chiami? - Non lo so.  
Quando sei nata, da dove vieni? - Non lo so.  
Perchè ti sei scavata una tana sottoterra? - Non lo so.  
Da quando ti nascondi qui? - Non lo so.  
Perchè mi hai morso la mano? - Non lo so.  
Sai che non ti faremo del male? - Non lo so.  
Da che parte stai? - Non lo so.  
Ora c'è la guerra, devi scegliere - Non lo so.  
Il tuo villaggio esiste ancora? - Non lo so.  
Questi sono i tuoi figli? - Sì.

Wisława Szymborska

La prima volta che sono venuto a Sighet  
ho pensato che i bambini  
avessero lo stesso sguardo dei cani.  
Uno sguardo randagio.  
Una sensazione che non ho più scordato.

Andrea Zanni

# INDICE

<b>Introduzione</b>	p. 5
L'età dell'oro del satrapo ignorante	p. 9
<b>I. L'infanzia abbandonata negli anni del regime socialista (1965-1989)</b>	
1.1 L'incidenza statale sull'abbandono minorile	p. 16
1.2 "Nati a comando; i figli del decreto": l'ideologia comunista e l'incremento demografico.	p. 19
1.2.1 L'aborto come pratica illegale	p. 24
1.2.2 Limitazioni alle possibilità di divorzio	p. 27
1.2.3 Gli incentivi alla natalità	p. 28
1.3 Le ripercussioni di tali politiche sull'infanzia istituzionalizzata	p. 29
1.3.1 Le varie tipologie di bambini abbandonati	p. 32
1.3.2 Il numero degli istituti presenti sul territorio	p. 33
1.3.3 Le condizioni di vita negli istituti	p. 35
<b>II. L'infanzia istituzionalizzata negli anni della Romania Post-comunista</b>	
2.1 L'alto livello d'istituzionalizzazione dell'infanzia negli anni della transizione	p. 38
2.2 I fattori di rischio a sostegno dell'abbandono e dell'istituzionalizzazione	p. 42
2.3 Il modello di protezione sociale applicato alla realtà rumena dopo il crollo del regime	p. 46

### **III. Il sistema di protezione sociale dei minori negli anni della transizione (1989-2007)**

3.1 Il periodo precedente al 1989	p. 51
3.2 Il periodo di riparazione (1990-1991)	p. 54
3.3 Il periodo di riorganizzazione legislativa (1992-1996)	p. 56
3.4 Il periodo delle riforme reali (1997-2007)	p. 58
3.5 Gli anni del controllo europeo (2000-2007)	p. 65
3.6 Il ruolo economico svolto dall'Unione Europea	p. 75
3.6.1 I programmi promossi dall'Unione Europea	p. 77

### **IV. La de-istituzionalizzazione dei minori**

4.1 Il flusso dei minori uscito dagli istituti	p. 85
4.2 Il reinserimento nel contesto familiare d'origine	p. 91
4.3 Adozioni nazionali e internazionali	p. 93
4.4 "Program de Guvernare" 2005-2008 : politiche in ambito educativo (V sezione)	p. 96

<b>Conclusioni</b>	p.100
--------------------	-------

<b>Appendice</b>	p.103
------------------	-------

<b>Bibliografia</b>	p.108
---------------------	-------

## INTRODUZIONE

*“In quei paesi l’involucro, la forma, sono spesso presi a prestito dall’occidente; il nocciolo, lo spirito sono spesso autoctoni. In generale in oriente o perlomeno in Galizia, in Romania e nella Russia meridionale non si ha né il chiarore né l’oscurità della notte, bensì una strana penombra. Non vi è né la civiltà della Germania né la barbarie del Turan ma per l’appunto un miscuglio di entrambe – una quasi Asia. Quei paesi mi sembrano una ‘quasi Asia’ e dunque, ovviamente, una quasi Europa”*

Karl Emil Franzos, Aus Halb-Asien, 1876

La Romania, con i suoi 22 milioni di abitanti e con una superficie uguale a quella del Regno Unito è un paese europeo medio. È un paese, almeno da un punto di vista geografico, central-europeo, perché è situato alla metà della linea che separa l’Atlantico (il confine occidentale) dai Monti Urali (il confine orientale del continente) e con il 95% del suo territorio situato al nord del Danubio, nella zona carpatica. D’altro lato, anche storicamente, circa due terzi del territorio dell’attuale Romania sono stati parte della monarchia asburgica, in altre parole della classica Mitteleuropa. Nonostante questo pesa sul paese, come del resto su tutta l’area orientale e balcanica, un giudizio d’inferiorità che gli viene imputato a causa della sua posizione a Est. Rievocando una comune origine latina, la Romania cerca invece di proporre per sé stessa il concetto di Europa centro-orientale, ripensando la propria storia. Ma rimane l’idea che sia un’Europa diversa, che guarda a ovest e lo simula, che nonostante gli ultimi progressi in campo economico e finanziario mantiene ad oggi ancora molte zone d’ombra. Dal

gennaio scorso è però su carta, a tutti gli effetti, “piena Europa”, pur rimanendovi ancora profonde le contraddizioni di una società in bilico tra passato e rinascita.

Mi sono avvicinata a questa terra cinque anni fa e agli occhi di una diciassettenne Bucharest sconvolge. Mi sono sentita travolta e spaesata in una città che racchiude tutte le contraddizioni di una realtà sospesa tra le pubblicità della società dei consumi di tipo occidentale (rappresentata dai grandi centri commerciali, dai McDonald’s situati ad ogni angolo e dai grandi edifici delle più prestigiose banche europee e statunitensi) e la miseria di una società fondamentalmente povera. Lavorare, anche solo per pochi mesi, anche solo come volontaria, nella periferia della Parigi dell’Est, come amano definirla i rumeni, mi ha permesso di costruire, con tempo e pazienza, un legame con questa terra e con le sue persone. Vi sono ritornata negli anni successivi per provare a intuire e percepire quel groviglio di vite e storie, così complesse e rabbiose, che incontri per strada; per continuare a sperimentare una calda accoglienza che mi regalato dubbi e sorrisi e per entrare un po’ all’interno di una cultura che parla poco del suo passato recente ma che ne è ancora drammaticamente segnata.

Il desiderio di analizzare più approfonditamente questa terra si è concretizzato quest’anno, accostandomi anche da studentessa al Paese. Prima di iniziare questo lavoro, ogni volta che parlavo o sentivo parlare di Romania, e tanto più dei suoi bambini, avevo la spiacevole sensazione di dare molte cose per scontato, di riuscire semplicemente a presumere invece che comprendere, di essere poco umile nei confronti di una cultura alla quale mi sento legata e che mi coinvolge. Il pretesto della tesi mi ha spinto a cercare un approccio nuovo, a iniziare a guardare angolazioni diverse per scoprire particolari che prima mi erano nascosti. Ed è così, che per capire meglio la complessità che avevo di fronte, mi sono ritrovata a cercare una Romania più piccola, più povera e più familiare. Dalla capitale ho iniziato a spostarmi verso la campagna, attraverso quelle pianure sempre uguali ma capaci di dare riposo allo sguardo. Ho scoperto la Romania dei villaggi, quella agricola e con una povertà forse più discreta rispetto a ciò che incontri nei grandi centri, ma anche più diffusa. Lo stile di vita è molto diverso da quello *bucurestean*

(di Bucharest, appunto) e lo stridore delle contraddizioni che trovi in capitale si placa.

Sono arrivata a Sighetu Marmăției (o semplicemente Sighet), cittadina del nord nella regione del Maramureș, ed erano i giorni dell'ingresso in Unione Europea. Sighet in rumeno significa "isola" e paradossalmente l'istituto, per la precisione il *cămin spital*, in cui ho lavorato in quei giorni è esso stesso una zona distante da riferimenti saldi, senza "terra ferma" intorno a cui approdare, una realtà liminare.

Luoghi come questo dovevano essere già chiusi alla vigilia del tanto atteso 1° gennaio 2007, ma quest'obbligo comunitario è stato meno tassativo di quelli economici. È uno dei tanti istituti che la Romania ha ereditato dal suo *Conducator* e che a diciott'anni dalla rivoluzione ricordano quanto il regime sia ancora vicino e le riforme lente. È un luogo paradossale e solo entrandoci si può intuire quanto fosse folle il progetto di Ceaușescu e quanta sofferenza abbia dato al suo popolo. È un luogo in cui si conservano le cose, un magazzino, un deposito di vite e storie. Le distinzioni tra sano, malato e abbandonato sono sommarie e non portano a trattamenti diversi. La totalità dei ragazzini negli istituti per disabili mentali è considerata handicappata ma una buona metà lo è diventata proprio perchè ricoverata lì dentro. Dicono che ondeggiare il busto in avanti e indietro sia un sintomo di mancanza d'affetto. Nel *cămin* è la pratica di ogni bimbo per giornate intere. Oltre ai minori vi sono però adulti, anziani malati o semplicemente soli e le stanze mantengono come unica differenziazione il genere.

È da qui che ho voluto iniziare le mie ricerche, dalla complessa realtà degli istituti, nati un tempo come istituti per minori, per cercare i motivi che portano posti simili a esistere ancora, vederne le cause e le responsabilità.

È una delle tante piaghe tragiche della società rumena, resa nota più volte anche dai media stranieri, ma che i governi e gli attori internazionali non sono ancora riusciti a risanare completamente.

La mia analisi parte proprio dal regime di Ceaușescu, da una sua breve presentazione storica (introduzione) e dalle politiche in materia d'infanzia messe in piedi in quegli anni (capitolo primo). Le sue politiche demografiche e in particolare il Decreto 770/1966 sul divieto d'aborto sono state giudicate

responsabili del boom degli abbandoni, della nascita della categoria dei cosiddetti *bambini di strada* e origine del degrado familiare rumeno. Ci si soffermerà in particolare sulla politica pro-istituzionalizzazione lanciata da Ceaușescu come unica soluzione da proporre alle famiglie incapaci di garantire la cura necessaria ai propri figli e sul numero dei minori che in quegli anni entrarono e uscirono dal sistema di assistenza pubblica.

Guardando al periodo immediatamente successivo alla rivoluzione e alla legislazione prodotta dai governi della transizione verso la democrazia, si valuterà quanto è stato attuato per migliorare le condizioni in cui Ceaușescu aveva lasciato il paese. In particolare, osservando le “nuove entrate” negli istituti, si cercherà di sottolineare le carenze dei nuovi governi e la mancanza di politiche coerenti ed efficaci (capitolo secondo).

Per cercare di valutare l’incidenza sulla condizione dei minori, si analizzeranno le tappe legislative salienti in materia di minori, con uno sguardo al prima e post-Ceaușescu, fino a giungere ai giorni nostri con l’ingresso nell’Unione Europea. Si cercherà di capire anche quanto le pressioni esterne, in materia di abbandono e adozioni, abbiano portato a modifiche reali all’interno del paese (capitolo terzo).

L’ultimo capitolo analizzerà gli ultimi dati riguardo alle “uscite” dei minori dall’assistenza pubblica, cercando di cogliere la strada percorsa dal 1989 e valutare le priorità su cui, ad oggi, bisogna ancora focalizzarsi (capitolo quarto).

## L'Età dell'oro del satrapo ignorante

Nella Romania comunista, l'espressione "età dell'oro" non simboleggia un periodo di congiuntura economica particolarmente favorevole, ma quello che viene enfaticamente denominato un "grande periodo storico", iniziato il 19 luglio 1965, quando il IX Congresso del Partito Comunista Rumeno (PCR) indica come successore di Georghiu-Dej, primo leader della Romania socialista, il suo giovane delfino: il compagno Nicolae Ceaușescu. Per sancire ufficialmente l'ingresso del paese in una nuova epoca, a solo un mese di distanza dalla nomina, il 21 agosto viene approvata la nuova Costituzione della Repubblica Socialista Rumena. Scompare quindi la denominazione di Repubblica Popolare, instaurata con l'avvio del regime socialista il 30 dicembre 1947. Questo rappresenta un primo e forte segnale che il dittatore lancia all'Unione Sovietica, per mostrarsi capace di avviare una più autonoma *via nazionale al socialismo* che riuscirà a instaurare negli anni del suo controllo<sup>1</sup>.

La storiografia post-regime ha descritto in mille modi la figura di Ceaușescu. Come un semplice contadino, un satrapo ignorante, un arrivista, un uomo baciato dalla fortuna, un pazzo furioso. Se alcune di queste cose sono vere, è certo che Ceaușescu non è arrivato a farsi eleggere segretario del PCR per fortuna. Né ha mantenuto così a lungo il potere grazie ad una sua lontana parentela con Vlad l'Impalatore. Dimostrazione di questo sono gli anni centrali del regime, dal 1968 e il 1974, anni nei quali è a tutti gli effetti il *Conducator*, osannato in patria e adulato dall'Occidente.

---

<sup>1</sup> Nel libro *La Romania di Ceaușescu*, Panebianco, riprendendo un'analisi di Bettiza afferma: " Si è molto discusso sull'interpretazione da dare al fatto che proprio nel momento in cui si allontanavano dai valori ortodossi del comunismo mondiale, i rumeni decidevano di conferire al loro partito l'aggettivo di "comunista" e alla loro repubblica quello di "socialista". È un esempio di quanto la vecchia nomenclatura ideologica sia divenuta ormai labile e formalistica all'Est. In realtà, attribuendosi qualifiche che nella terminologia leninista alludono tra l'altro a un grado più evoluto di emancipazione economica, i rumeni hanno voluto celebrare la loro uscita dall'infanzia di una sottosviluppata democrazia popolare balcanica e l'entrata, da pari a pari, nel gruppo dei paesi comunisti più avanzati. Un atto non di servilismo verso la Russia, mai citata quale esempio di imitazione al IX Congresso, ma d'indipendenza verso di essa."

I primi tre anni successivi alla nomina sono caratterizzati da una “leadership collettiva” e nelle sue mani non è ancora raccolto tutto il potere. Fino al 1968, riesce però a sfruttare la carica di Segretario generale del Partito per rafforzare i legami con i membri del Consiglio di Stato a lui favorevoli e allontanare progressivamente dalle scene i suoi avversari, dimostrando notevoli doti politiche. I frutti di queste azioni portano a quello che Pavel Campeanu, uno degli intellettuali di spicco della società rumena, fa emergere in un'intervista del 1991 allo storico Alfred Stepan.

“Alla fine del 1968, la Romania era il solo paese dell'Europa orientale dove il leader comunista fosse fortemente sostenuto dagli intellettuali. Per criticare Ceaușescu abbiamo dovuto subire un processo di emarginazione difficile da sopportare, dato che qualsiasi atto contro Ceaușescu veniva interpretato come atto in favore dell'Unione sovietica”

Il plauso all'interno del paese è nel primo periodo diretta conseguenza della politica estera. Il 20 e il 21 agosto 1968 la Cecoslovacchia di Alexander Dubček è invasa dalle truppe sovietiche e del Patto di Varsavia. Ceaușescu si rifiuta di intervenire militarmente dopo aver manifestato pochi giorni prima la propria solidarietà alla “Primavera di Praga”. La Romania è quindi l'unico paese del patto di Varsavia a non marciare sulla capitale cecoslovacca, e Ceaușescu è ora un eroe nazionale. La popolazione rumena poteva finalmente provare l'orgoglio e l'illusione di essere parte di uno stato forte, capace anche di dissentire con alleati molto più grandi e potenti.

Questa coraggiosa decisione, da una parte viene vista con entusiasmo e simpatia in Occidente, ma dall'altra, contribuisce ad aggravare i rapporti già tesi tra il leader rumeno e l'unione sovietica di Brežnev. Solo tre mesi dopo il 29 novembre 1968 il presidente rumeno chiarifica la sua posizione in un documento ufficiale

“La tesi che si è tentato di avanzare ultimamente, secondo cui la difesa comune dei paesi socialisti contro un eventuale attacco imperialista presupporrebbe la limitazione o la rinuncia alla sovranità di uno degli Stati partecipanti al trattato, non

corrisponde ai principi dei rapporti tra i paesi socialisti e non può essere accettata sotto nessuna forma”<sup>2</sup>.

Nonostante il segnale verso la Grande Madre Russia sia forte, il vero scopo di Ceaușescu è da ricercare nel desiderio di rafforzare la propria posizione all'interno del paese. Per altro, nel periodo successivo, non si hanno cambiamenti di rilievo nei rapporti ufficiali con i suoi alleati - gli stessi che aveva appena terminato di criticare. Ceaușescu è ben consapevole di non correre alcun pericolo, dato che le poche riforme da lui propugnate in Romania non sono neanche lontanamente paragonabili a quelle del suo collega cecoslovacco. Dubcek riforma, Ceaușescu parla. Le due questioni appaiono fortemente diverse anche agli occhi del gigante moscovita che non ha alcun interesse ad intervenire contro il *Conducator*.

Dopo questo successo politico il compagno Ceaușescu avvia una serie di riforme all'interno del paese per accentrare su di sé il controllo delle leve del potere. Insieme ai suoi sostenitori - famigliari, scrittori, poeti, politici, uomini d'affari - riesce a gestire la politica interna del suo paese senza interferenze esterne e ad ottenere un largo consenso internazionale per le sue presunte “istanze riformatrici”. Anche se queste ultime, in realtà, si riducono spesso soltanto a qualche prodotto occidentale importato per meravigliare la popolazione.

Inserisce i suoi famigliari in molti punti cardine del sistema, fa crescere di pari passo il potere e l'artificioso prestigio accademico di sua moglie Elena Petrescu, comincia ad apparire in prima pagina su tutti i numeri di Scînteia (la rivista del PCR) ed i suoi ritratti si diffondono negli uffici, per le strade e nelle case rumene.

L'apice di quest'opera di *sultanizzazione*<sup>3</sup> del potere arriva con il “giorno memorabile”, così come viene definito dalla Scînteia. Il 28 Marzo 1974, “seguendo il volere dell'intera nazione [...] la Grande Assemblea Nazionale proclama il Compagno Nicolae Ceaușescu, [...] il figlio più brillante della nazione rumena, [...] Primo Presidente della Romania”. Sono le prime elezioni della storia

---

<sup>2</sup> Dichiarazione di Nicolae Ceaușescu riportata in Stephen Ficher-Galati, *The new Romania. From People's Democracy to Socialist Republic*, Cambridge and London, Worcester, 1967, p. 304.

<sup>3</sup> Per una dettagliata descrizione del tipo di regime sultanico messo in piedi da Ceaușescu si veda Linz J. e Stephan A., *L'Europa post-comunista*, Il Mulino, Bologna, 2000.

rumena per la Presidenza della Repubblica e il *Tovarășul*<sup>4</sup> le stravince. Questa carica riuscirà poi a mantenerla nelle sue mani fino al giorno della morte, il 25 dicembre 1989.

La colpa principale di Ceaușescu nei confronti del suo popolo consiste nell'essere riuscito a distruggere ogni bene e ricchezza che la Romania aveva a quell'epoca, portando, nel giro di pochi anni, la nazione al degrado e riducendola a una condizione di povertà totale. Tutto questo attraverso una scellerata riorganizzazione territoriale passata sotto il nome di "Sistematizzazione", fallimentari politiche macroeconomiche e la distruzione della vecchia *Parigi dell'est* per la costruzione di un colossale monumento al padre nazionale.

Ammiratore di Mao, Ceaușescu si pone in campo economico l'obiettivo di raggiungere al più presto i paesi capitalisti maggiormente sviluppati. E ciò con un sistema economico severamente centralizzato e controllato, che egli vuole rendere sempre più indipendente dal COMECON. I prudenti, che invece propongono uno sviluppo più graduale, sono allontanati dalle cariche di potere e rimpiazzati da più fedeli amministratori. I mezzi per avviare una così massiccia industrializzazione sono i prestiti dei paesi Occidentali "vicini", visto che l'indipendenza del paese non gli ha permesso di contare sulle agevolazioni sovietiche. Il commercio rumeno con la Germania Occidentale, gli Stati Uniti e Israele s'intensifica, ma l'atteso aumento di valuta forte, legato alle esportazioni con l'Occidente, non si realizza. Nel giro di pochi anni il debito estero aumenta esponenzialmente, raggiungendo i 10 miliardi di dollari e la Romania non riesce a estinguerlo. La crisi appare irreversibile negli anni '80. Il 1982 può essere visto come l'inizio di una guerra silenziosa, dichiarata con l'inizio dell'austerità voluta da Ceaușescu per risanare il debito ormai alle stelle. Ogni bene alimentare prodotto in Romania è ora destinato all'esportazione e il pane, le uova, la farina, l'olio, il sale e la carne che rimangono nel territorio sono fortemente razionati. Fra questi va considerato anche il sapone: secondo il governo "l'igiene di un cittadino rumeno può soddisfarsi con 1,9 chilogrammi di sapone all'anno"<sup>5</sup>. Catherine Durandin

---

<sup>4</sup> In rumeno significa letteralmente "Compagno".

<sup>5</sup> Dato riportato nel *Rapporto Băsescu*. È utile soffermarsi su tale rapporto e sulle sue peculiarità. Nell'aprile 2006 il Presidente Băsescu ha nominato una Commissione di esperti affidandole il

descrive così l'atmosfera quotidiana della Romania di quell'epoca: “ Le file si allungano davanti ai negozi vuoti nei quali si aspetta un arrivo di merci e la gente lotta per conservare il proprio posto sotto gli occhi indifferenti dei militi. Il vento brucia gli occhi arrossati, si direbbe che i rumeni stiano piangendo. Dappertutto il freddo e quell'odore pregnante di DTT, il disinfettante che viene usato per pulire biblioteche, sale d'aspetto, hall di alberghi”<sup>6</sup>.

A tutto questo si aggiunge un grave deficit commerciale di petrolio, che la Romania aveva iniziato a estrarre negli anni '70 per pagare le massicce importazioni di beni e prodotti che puntavano a compensare la crisi produttiva interna.

Le conseguenze della alimentazione insufficiente, unite al razionamento sempre più limitato del combustibile per il riscaldamento e perfino della luce elettrica, si sono fatte pesantemente sentire sul tasso di malattia e di mortalità. Né vanno passati sotto silenzio i gravi disagi psichici che comportò per molti tale situazione protrattasi per diversi anni. A tutto questo si aggiungono le politiche nataliste, iniziate nel 1966 con la messa al bando dell'aborto, che portano alla luce una generazione di figli non voluti, destinati a finire sotto l'assistenza statale.

Il brusco deterioramento delle condizioni di vita in questi anni ha portato a un forte aumento della classe più povera rumena e alla crescita esponenziale del fenomeno degli abbandoni dei minori. Entrambi i fattori sono stati etichettati dai governi della transizione come un'eredità lasciata da Ceaușescu dopo la sua morte, che dovevano essere sì risolti, ma le cui cause erano da considerarsi estranee alla nuova realtà politica del paese. In realtà sarebbe semplicistico

---

compito di analizzare in chiave storiografica l'esperienza comunista della Romania. Questa decisione del Presidente faceva seguito alla richiesta di diversi circoli della vita pubblica rumena, secondo i quali l'assenza di prese di posizione ufficiali sull'epoca comunista, a quasi vent'anni dalla sua traumatica fine, perpetuava troppe ambiguità. La Commissione è stata presieduta da Vladimir Tismaneanu, docente presso l'Università del Maryland, e si è composta di personalità fra le più in vista dell'intelligentia rumena. Ai lavori hanno contribuito anche taluni esperti dall'estero, fra cui l'italiano Stefano Bottoni. Dopo alcuni mesi di lavoro la Commissione ha consegnato un ampio rapporto finale al Presidente Bănescu, il quale a sua volta l'ha presentato alle due Camere del Parlamento riunite in seduta comune il 18 dicembre.

Questo fa sì che la Romania sia il primo Paese dell'ex blocco comunista a rendere pubblici i crimini del vecchio regime, ad appena due settimane prima dall'entrata nella Unione Europea.

<sup>6</sup> Citazione di Catherine Durandin tratta da F. Fejtö, *La fine delle democrazie popolari, L'Europa Orientale dopo la rivoluzione del 1989*, Mondadori, Milano, 1994.

considerare lo scenario degli anni '90 come un mero saldo di conti con il passato e i dati che analizzeremo in seguito evidenziano come una situazione d'emergenza minorile sia stata a sua volta incrementata anche dai nuovi governi democratici. In un clima sociale così esasperato, il regime comunista del "clan Ceaușescu"<sup>7</sup> vive un esito drammatico: il 22 dicembre del 1989, i coniugi Ceaușescu, dopo essere fuggiti in elicottero dal tetto dell'edificio del Comitato Centrale del partito, mentre la folla all'esterno e all'interno del palazzo gridava "libertà", vengono arrestati, processati arbitrariamente, condannati a morte e giustiziati<sup>8</sup>. La Romania è così entrata nel "mondo democratico", in seguito ad una sanguinosa rivolta popolare, accompagnata da una non ben chiara "cospirazione" contro il *Conducator*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Sulla definizione "clan Ceaușescu" e riguardo la tesi del regime sultanico messo in piedi dal dittatore si guardi Linz J. e Stepan A., *L'Europa post-comunista*, Il Mulino, Bologna 2000

<sup>8</sup> Si veda, ad esempio, Richard Wagner, *Il caso romeno: rapporto da un paese in via di sviluppo*, Manifestolibri SET, Roma, 1991, pp. 24-25.

<sup>9</sup> Rivoluzione popolare o complotto sostenuto dall'esterno? Rivoluzione "tradita" o reale democratizzazione del paese? Quale continuità esiste, se esiste, tra la *Securitate* e il Servizio Romeno di Informazioni? In Romania, il dibattito sugli avvenimenti del dicembre 1989 rimane aperto e le diverse posizioni permangono del tutto divergenti, quando non antitetiche. Questo, perché dalla lettura di quegli avvenimenti dipendono l'analisi successiva sui difficili primi anni Novanta e la collocazione dei diversi soggetti nell'attuale quadro politico, elementi che non favoriscono certamente una ricostruzione il più possibile obiettiva. Per un quadro più preciso della situazione si vedano *Il caso rumeno* di R. Wagner, ed. Manifestolibri 1991; *Il ritorno degli ex: rapporto CESPI sull'Europa Centrale ed Orientale*, di Argentieri F., Editori Riuniti, 1996; *L'Europa post-comunista*, di Linz J. e Stepan A., Il Mulino 2000; *La Romania di Ceaușescu 1965-1989*, di Panebianco A., Ed. Rubbentino, 2000.

## **CAPITOLO PRIMO**

### **L'infanzia abbandonata negli anni del regime socialista (1965-1989)**

## **1.1 L'incidenza dello Stato sull'abbandono minorile**

Un paese socialista si presenta per definizione come uno stato che in materia sociale è capace di garantire ai propri cittadini una protezione dalla culla alla tomba.

In particolare, con riferimento ai minori, l'intervento dello stato si attua essenzialmente secondo due modalità:

- il sostegno al nucleo familiare del minore;
- l'intervento diretto sul minore mediante proprie istituzioni.

Si possono verificare situazioni intermedie di provvisorio allontanamento del bambino dal nucleo familiare per la temporanea inadeguatezza dei genitori o per reati commessi dal minore stesso. Nell'analisi che intendiamo sviluppare ci occuperemo essenzialmente di minori abbandonati e di quanto lo stato rumeno ha operato in questo settore dal 1965, anno della presa del potere da parte di Ceaușescu, al 2007.

La Romania rappresenta un caso di studio esemplare nel mostrare gli effetti, positivi e negativi, che l'azione dello stato può determinare sulle condizioni di vita dei minori. Sebbene il problema non sia emerso solo nella Romania socialista, il fenomeno è particolare rispetto ai paesi satelliti dell'Unione Sovietica, essenzialmente per due motivi.

Il primo è dato dal rapido aumento che si ebbe nel numero di bambini abbandonati nel giro di pochissimi anni.

Il secondo, la forte istituzionalizzazione dei minori è proposta dallo stato come unica soluzione efficace per le famiglie in difficoltà.

Anche dopo la caduta del regime, nel dicembre 1989, la legislazione nazionale dei nuovi governi durante la prima decade di transizione dal 1990 al 2000, produsse solo modesti effetti sul livello dell'istituzionalizzazione. Secondo Schmertmann, può essere d'aiuto immaginare lo studio dei minori abbandonati in Romania come

uno studio sulle migrazioni<sup>10</sup>. I migranti sono i bambini abbandonati. Il confine che oltrepassano è tra le loro famiglie e gli istituti pubblici. La destinazione finale è, idealmente, un nuovo contesto familiare adeguato e definitivo.

Nell'analisi dei fenomeni migratori, la domanda centrale, alla base di ogni successiva valutazione, indaga su come l'azione dello stato, esplicitata tramite la legislazione nazionale, incida sui flussi migratori. Analogamente, per studiare l'infanzia istituzionalizzata rumena, il primo interrogativo a cui si deve cercare di rispondere, analizza quanto le politiche di uno stato, possano determinare e modificare i flussi d'ingresso e d'uscita dei minori dagli istituti.

A. Zouev<sup>11</sup> studia l'influenza dello Stato sul livello d'abbandono dei minori essenzialmente in due aree: la legislazione prodotta dai governi a tutela dell'infanzia e le politiche sociali ad essa correlate. La sua tesi centrale indica proprio queste due azioni statali come le prime responsabili nel determinare un incremento, o al contrario, una riduzione del numero d'abbandoni in un paese.

La legislazione per intraprendere riforme economiche nei paesi post-socialisti fu essenzialmente di due tipi. Una legislazione definita a *terapia d'urto* (*shock therapy*) e una seconda costituita da *graduali misure di riforma*<sup>12</sup>. Si tratta di una terminologia applicata essenzialmente agli aggiustamenti macroeconomici, ad esempio la stabilizzazione dei prezzi, il controllo dei salari e le privatizzazioni. Secondo K. F. Greenwell<sup>13</sup>, è però possibile applicare tale distinzione anche alle politiche sociali, includendovi quelle a tutela dei minori. In particolare egli chiama *legislazione a sorpresa* quella che in ambito economico corrisponde alla tradizionale terapia d'urto e *legislazione di trasformazione* le gradual misure di riforma.

---

<sup>10</sup> Tale analogia è ispirata a un lavoro di Schmertmann del 1995 intitolato "Three strikes and you're out: Demographic analysis of mandatory prison sentencing".

<sup>11</sup> Zouev A., *Generation in Jeopardy: Children in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*, Unicef, M.E. Sharpe, Armonk, New York, 1999.

<sup>12</sup> Le politiche a terapia d'urto furono per la prima volta introdotte nel periodo postcomunista in Polonia nel 1989. Furono applicate anche in Repubblica Ceca, mentre in Ungheria e Slovacchia vennero adottate gradual misure di riforma. Anche in Romania vennero intraprese misure gradual dal 1990-1996 per poi adottare una terapia d'urto dopo le elezioni del 1996.

<sup>13</sup> Greenwell K. F., *Child welfare reform in Romania: abandonment and deinstitutionalization, 1987-2000*, Bucharest: US Agency for International Development, 2001.

La legislazione a sorpresa agisce generalmente come risposta ad un'ultima degenerazione degli eventi ed è inaspettata per la popolazione. Sua caratteristica peculiare è il produrre cambiamenti immediati, incapaci però di rimanere costanti nel lungo periodo. Dopo un primo momento di miglioramento la situazione è solitamente destinata a stabilizzarsi sui livelli inferiori o addirittura ritornare allo stato d'emergenza iniziale.

Esempi di legislazione a sorpresa possono essere il decreto di Ceaușescu per la messa al bando dell'aborto nel 1966 e la legge sull'approvazione delle adozioni, emanata dal primo governo di transizione nel 1990.

Dopo il 1966 il tasso di fertilità balzò in un solo anno da 1,9 a 3,7 per mille (US Census Bureau's International Data Base 2003) e da 3600 aborti per 1000 nati si passò nel 1967 a 400 aborti sempre per 1000 nati.

Similmente, durante il primo governo post-Ceausesc, le adozioni internazionali, che non erano permesse prima dell'agosto 1990 ad eccezione di rari casi, passarono dalle 2957 del 1990 alle 7324 nel 1991 (Ministero degli Affari Esteri Rumeno 1993)

La legislazione di trasformazione mira invece a produrre effetti di lunga durata, pervasivi e generalmente capaci di imporre un nuovo ordine alla società. Un esempio di tale legislazione durante il periodo socialista è costituito dalla legge n. 3/1970. Tale decreto dispose una rete d'istituti statali che gradualmente divennero i luoghi principali ed esclusivi nei quali collocare i minori indesiderati o di cui la famiglia naturale non potesse più prendersi cura. Nel 1965 esistevano 33 *leagans* (istituti statali d'accoglienza per bambini dagli 0-3 anni). Nel 1989 si era arrivati a 65. Parallelamente, il numero dei bambini, rappresentato dall'aumento del numero di letti nei *leagans*, crebbe costantemente.

## **1.2 “Nati a comando, i figli del decreto”<sup>14</sup>: l’ideologia comunista e l’incremento di demografico.**

L’abbandono dei minori nella regione che è delimitata dai confini dell’attuale Romania è un fenomeno che esiste da molto prima del XX secolo. La Chiesa e alcune famiglie nobili collaboravano nell’accoglienza di orfani e trovatelli in ospedali della carità fin dalla fine del XVII secolo nel principato della Transilvania e dagli inizi del 1800 nei principati della Moldavia e della Valacchia<sup>15</sup>.

Ma è solo nel dopoguerra, sotto il regime socialista rumeno, che il problema dell’abbandono dei minori raggiunge dimensioni senza precedenti.

Come detto in precedenza, il primo grande incremento del livello dei minori istituzionalizzati si manifesta proprio a metà degli anni ‘60 in conseguenza del progetto demografico di Ceaușescu.

Nel 1965 il tasso di fertilità cala dell’1,9 per mille rispetto ai livelli degli anni precedenti e la Romania presenta la più alta quota di aborti (4005 per 1000 nati) di tutto il blocco sovietico. Il calo delle natalità ha più cause: dall’ammodernamento ed urbanizzazione della società rumena alle condizioni economiche non favorevoli in cui vivono molte famiglie; dall’alta partecipazione femminile nel mondo del lavoro ai cambiamenti in corso nel sistema dei valori tradizionali della società. In particolare, se i figli nella società tradizionale erano considerati fonte di reddito, nella società moderna, basata su un’economia salariale, sono percepiti come dei consumatori e diventano quindi una spesa per la

---

<sup>14</sup> Il titolo è preso da un omonimo documentario del regista rumeno Florin Iepan, che a quarant’anni dall’approvazione del Decreto 770/1966 di Ceaușescu, decide di portare sul grande schermo le vicende di quegli anni per non far cadere nell’oblio un’epoca che oggi la Romania cerca di dimenticare.

<sup>15</sup> Roth-Szamoskozi M., *Intersection of Tradition and Need of Change in Romanian Child Protection System*, Open Society Institute, Center for Publishing Development, 1998.

famiglia. Inizia ad essere sempre meno vantaggioso, in termini di costi, avere una prole numerosa e le donne si fermano a una media di due figli a coppia<sup>16</sup>.

Circa l'80% delle gravidanze viene interrotto. Infatti, paradossalmente, una scatola di preservativi arriva a costare cinque volte tanto il prezzo di una seduta in ambulatorio per l'interruzione di gravidanza. Oltre alla convenienza in termini economici è da aggiungere il fatto che i normali metodi contraccettivi sono reperibili solo nei grandi centri urbani, anche se con forniture non sufficienti, mentre le aree rurali ne rimangono del tutto sprovviste. Inoltre, non si ha un'educazione sessuale adeguata e diffusa capace di responsabilizzare le donne nella prevenzione delle nascite indesiderate.

Ceaușescu, appena diventato il nuovo leader comunista nel marzo 1966, decide di invertire questa tendenza, anche per raggiungere livelli di produzione tali da raggiungere i suoi obiettivi economici. Infatti intende realizzare una pianificazione centrale capace di controllare il lavoro in termini di distribuzione, impiego e mano d'opera. La regola diventa: se si vuole accrescere il prodotto finale, deve aumentare la mano d'opera. La *capacità riproduttiva* femminile diventa quindi un fattore chiave da controllare e sfruttare nella nuova politica economica. Aumentare le nascite è ora visto principalmente come un incremento della futura classe lavoratrice.

L'obiettivo finale punta a passare da una popolazione di 19 milioni del 1965 a 24-25 milioni di abitanti entro il 1990<sup>17</sup>.

Questa soglia di fatto si rivelerà troppo alta e il prezzo di questo sforzo demografico ricadrà soprattutto sulle famiglie rumene.

L'incremento della forza lavoro è in realtà un obiettivo non solo rumeno ma di tutti i regimi comunisti dell'area sovietica di quegli anni. In un momento storico in cui lo sforzo richiesto dai piani di produzione industriale è indubbiamente superiore alle risorse esistenti, lo stato ha più che mai bisogno di

---

<sup>16</sup> K. Johnson, L. Edwards, Hildegard P. ,*Foster Care and Adoption policy in Romania: Sugestions for International Intervention* , Child Welfare League of America, vol. LXXII, no. 5/September-October 1993.

<sup>17</sup> Trebici V., *Romania's population and demographic trends*, Bucarest,1976, p.134-135.

sfruttare un'enorme potenziale di forza lavoro. La risposta alla massiccia richiesta di nuove "braccia" viene trovata con l'avvio di politiche statali per favorire l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro. Ci si appella a una fetta di popolazione cospicua, condannata finora alla marginalità, ma con un forte potenziale produttivo. Per favorire l'attività pubblica femminile, secondo il progetto socialista, lo stato si fa concretamente carico della gestione non solo delle faccende domestiche, che le donne non hanno più tempo né bisogno di fare, ma anche della cura dei piccoli comunisti, dalla prima infanzia alla formazione scolastica. Si propone la costruzione di centri collettivi per lo svolgimento di mansioni tipicamente casalinghe: i piani parlano di mense pubbliche per la distribuzione del cibo, lavanderie pubbliche, centri speciali di rammendo degli abiti, accanto naturalmente a *nurseries* con personale specializzato nella cura dei neonati, colonie dove i bambini possono crescere sotto lo sguardo vigile degli educatori e dove le madri possono visitarli in ogni momento. Si arriva a progettare speciali stanze adibite all'allattamento o alla raccolta del latte materno all'interno delle fabbriche. Questi progetti, tuttavia, rimangono quasi sempre a livello embrionale e la maggior parte dei tentativi di socializzare completamente la sfera domestica falliscono in breve tempo. I problemi si presentano soprattutto a livello pragmatico, dove appare immediatamente evidente che i costi, sia economici che sociali, superano i benefici, soprattutto per ciò che riguardava la cura dell'infanzia: la mortalità dei bambini nelle *nurseries* statali risulta altissima, le balie da latte non sono mai sufficienti, si osservano sempre più frequentemente i danni che la mancanza della vicinanza e dell'affetto materno provocano nei bimbi, ed infine il costo che lo stato sostiene in termini strettamente economici è maggiore rispetto alla molto più economica cura familiare. Lo stato si trova quindi a dover formulare un compromesso: accettare che il compito di allevare i figli rimanga nell'ambito privato della famiglia, ma continuare ad esercitare il proprio controllo attraverso l'influenza sulle madri. Per ragioni puramente pratiche, quindi, le voci del Partito iniziarono a promuovere il ruolo centrale della madre nell'educazione dei figli. Lentamente ma gradualmente emergono alcune delle numerose tensioni irrisolte che la politica ufficiale ha creato, coniugando

ancora una volta tradizione e rivoluzione. Se da un lato si incitava le donne ad “uscire dalle cucine”, ad utilizzare il loro tempo per istruirsi, per lavorare, per acquisire una coscienza politica e per realizzarsi nella collettività, dall’altro si chiede loro di continuare ad occuparsi del focolare domestico e dei figli mantenendo gli stessi orari lavorativi e le stesse responsabilità.

L’indipendenza data, più che conquistata, inizia però a minacciare gli stati socialisti che vedono nelle donne delle figure sempre più rischiose e intraprendenti. Aumentano i numeri di divorzi; lo stress a cui una madre è sottoposta, dovendo conciliare il ruolo di lavoratrice e moglie, porta a ridurre le nascite, con un sempre maggior ricorso all’aborto e a partire dagli anni ‘70 lo Stato inizia a fare dei passi indietro. Si spinge la donna a “rientrare in casa” per tornare a sviluppare appieno la sua funzione di “*incubatrice della nazione*”<sup>18</sup>, per evitare un eccessivo calo demografico. Gli strumenti che gli stati socialisti utilizzano sono essenzialmente due: in un primo momento le donne, soprattutto quelle maggiormente qualificate, vengono allontanate dal proprio posto di lavoro per tornare a svolgere il ruolo che le spetta di “natura” di casalinghe e madri e, in secondo luogo, l’aborto inizia ad essere limitato per legge o reso illegale in attesa del boom demografico che porterà al Paese i lavoratori di cui ha bisogno per compensare l’uscita femminile.

Nello specifico del contesto rumeno si possono distinguere due periodi e due relativi atteggiamenti dello Stato nei confronti delle donne. Dal 1957, anno in cui l’aborto torna ad essere legale dopo che il Codice penale l’aveva proibito nel 1948, al 1966, le donne sono considerate e sfruttate come una *risorsa economica*<sup>19</sup>. Servono alla macchina produttiva pubblica e si favorisce l’inserimento nel mondo del lavoro. Per agevolarle in questo, l’aborto diventa una pratica di libero accesso, tant’è che arriva ad essere usato dalla popolazione come un normale contraccettivo perchè più economico rispetto a tutti gli altri metodi.

---

<sup>18</sup> Analisi sviluppata dal prof. Stefano Bianchini durante una conferenza dal titolo “Approfondimenti sull’Europa dell’Est” del maggio 2006 i cui atti sono disponibili sul sito: <http://www.minguzzi.provincia.bologna.it/ambiti/multiculturalita/materialifamigliemigranti1/Atti/bianchini.pdf>

<sup>19</sup> Riguardo a questa distinzione si guardi allo studio *Aspetti della Demografia Romana prima e dopo Ceusescu: Abortività e Salute materno-infantile* di Ioana Popa e Ruxandra Popa disponibile su: [http://www.unipv.it/dipstea/tanturri/modulo%20B/4\\_DEMOGRAFIA%20ROMENA.pdf](http://www.unipv.it/dipstea/tanturri/modulo%20B/4_DEMOGRAFIA%20ROMENA.pdf)

Con la salita di Ceaușescu si apre invece un'altra fase, che dal 1966 al 1989, guarda alla donna essenzialmente come a una *risorsa produttiva*. L'obiettivo primario diventa ora la crescita della popolazione e in questo progetto, a differenziare la Romania dagli altri paesi orientali, gioca un ruolo centrale la follia del *Conducator*. Poter legiferare in materia riproduttiva diventa per il dittatore una sorta di ossessione che gli permette di portare direttamente lo Stato nella realtà privata dei propri cittadini e di costruire la scena nella quale si muoveranno come dei veri e propri burattini<sup>20</sup>. A partire dal 1966 i suoi discorsi sono una continua esaltazione del parto e della cura dei figli. Riportiamo alcuni brani emblematici.

“The highest patriotic citizens' duty for each family is to have and raise children. It is inconceivable to image a family without children. The greatest honour and most important social role for women is to give birth, to give life, and to raise children. There cannot be anything more precious for a women than to be a mother, except to ensure the continuous development of the people, of our nation. There cannot exist for a family and for a woman a greater pride and joy than that of having and raising children”<sup>21</sup>.

Del 1975 è un altro discorso simile nei contenuti e nei toni.

"Women make an essential contribution to material and spiritual production in our society, to strengthening the family, to the development of the nation, to maintaining the youthfulness of the people, to rearing and educating the young generation. In the ensuing period, too, women - accounting for more than half of the country's population - will keep asserting themselves as an outstanding force of socialist and communist construction, making an ever bigger contribution to the development of material and spiritual output, to molding and educating the

---

<sup>20</sup> Kligman G., *The politics of duplicity: controlling reproduction in Ceaușescu's Romania*, University of California Press, Berkeley, 1998, p.44

<sup>21</sup> Nicolae Ceaușescu, *The Romanian Communist Party Program of 1974*, Editura Minerva, Bucharest, 1976, p.138.

young generations, to the country's social multilateral progress<sup>22</sup>".

L'ossessione con cui punta ad affermarsi come il "Tatal" (padre) della Grande Romania lo spinge a promuovere manovre d'incremento demografico non sperimentate in nessun altro regime comunista. Raggiungere i 25 milioni di abitanti è per lui una fissazione e questo obiettivo deve essere raggiunto, qualunque sia il costo per la popolazione.

### 1.2.1 L'aborto come pratica illegale

Nell'ottobre 1966, un anno dopo la sua presa di potere, Ceaușescu promulga il Decreto 770/1966 con il quale l'aborto diventa una pratica illegale e l'utilizzo di contraccettivi è drasticamente ridotto.

Alle donne è chiesto di diventare "eroine della produzione socialista" avendo almeno quattro o cinque figli ma lo Stato sembra ignorare le triplici difficoltà alle quali una madre e una moglie vanno incontro: gestire un lavoro a tempo pieno, mantenere una famiglia in condizioni sociali ed economica avverse e infine allevare i figli.

La propaganda viene poi motivata "scientificamente" grazie a medici ed esperti che costruiscono attorno all'aborto un immaginario di morte, sia per la madre che per il paese. Si crea un alone d'immoralità e lo si giustifica con ricerche "rigorose".

Non sorprende se le donne si scoprono del tutto inabili a gestire questa nuova politica natalista che, se da un lato cerca di bloccare ogni tipo di limitazione alle nascite, dall'altro non riesce a creare le condizioni necessarie al mantenimento dei figli. Nasce così una generazione di bambini "in più", destinati all'abbandono, chiamati da alcuni i *figli del Decreto*, da altri i *ceauseii* (i figli di Ceaușescu).

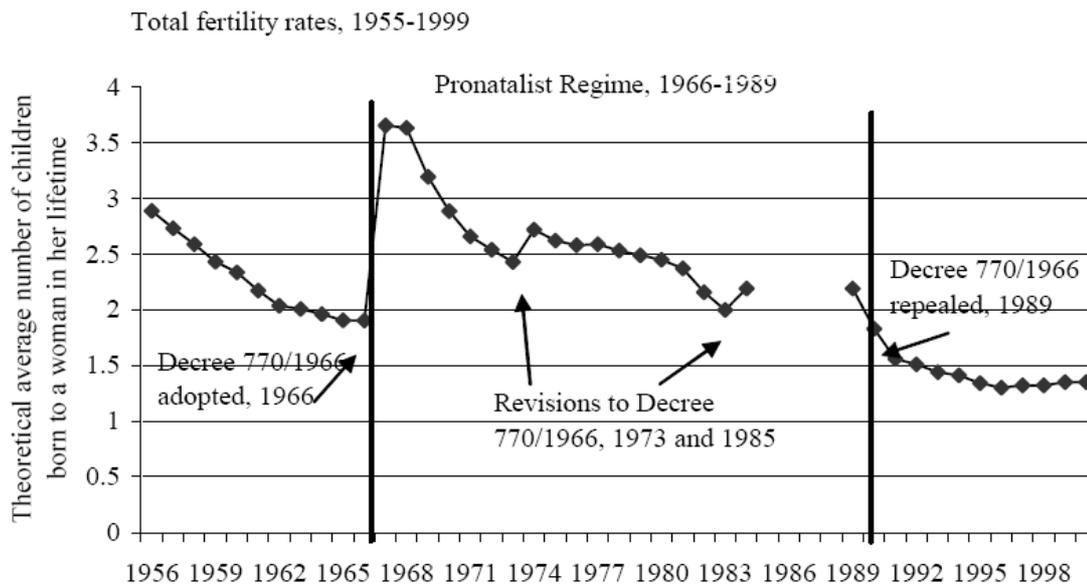
Un detto popolare di quegli anni recita: "Se lo stato vuole più figli, lascia che sia lo Stato a curarsene".

---

<sup>22</sup> Ibidem, p.140

Sono essenzialmente tre i meccanismi messi in moto dalla legge: una forte crescita del tasso di fertilità; un drastico calo degli aborti; un aumento esponenziale dei minori istituzionalizzati.

Il tasso di fertilità in soli due anni sale del 47%, passando dal 1,9 nel 1965 al 3,7 nel 1967.



Fonte: Unicef (2002)

Come ogni legislazione di shock therapy, anche questo Decreto, dopo un iniziale effetto a sorpresa, registra nel 1973 un brusco arresto nell'aumento della fertilità, con un calo al 2,5, che diventerà del 2,0 nel 1980. Questo fatto dimostra che il divieto d'abortire non può produrre effetti positivi a lungo termine sulla fertilità. Dopo un breve periodo di tempo, immediatamente successivo all'applicazione della legge, le donne iniziano ad adattarsi alla nuova situazione e scoprono nuovi metodi per aggirare la legge.

Questa riduzione può essere infatti spiegata pensando al parallelo aumento d'aborti illegali che, nell'ultimo decennio di regime, diventano una pratica sempre più frequente e richiesta di fronte alle restrizioni imposte dallo stato. Trattandosi di una pratica illegale non è però possibile ottenere dati certi in conferma a questa tendenza, anche se una tale informazione si può dedurre, per contro, dall'aumento nello stesso periodo della mortalità materna. Vladimir Trebici evidenzia come nei

soli anni tra il 1982 e il 1988, 3360 donne morirono, lasciando 6880 orfani, con una media di due figli a donna<sup>23</sup>. Se poi si unisce questa spiegazione alla maggior diffusione e conoscenza dei metodi contraccettivi naturali, si individua un altro fattore di rallentamento demografico.

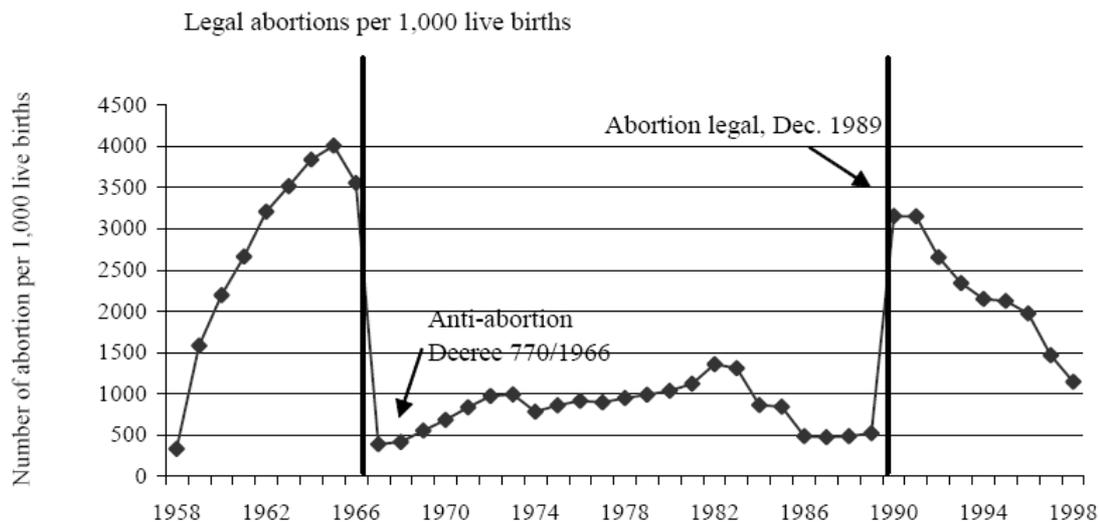
Di contro, un effetto imprevisto del Decreto è rappresentato dall'incremento della mortalità infantile. Tra il 1967 e il 1989 sono nati circa 10 milioni di bambini. 340 mila di loro sono morti entro il primo anno d'età. I motivi sono molteplici: le gravidanze troppo ravvicinate aumentano gli aborti spontanei; le donne, costrette a lavorare per esigenze economiche, si trovano incapaci di garantire le cure necessarie al figlio nei primi mesi di vita; e infine, un figlio nato già malato, è percepito, dalle famiglie più in difficoltà, come un peso e i genitori non richiedono le cure mediche necessarie, troppo costose, e preferiscono investire sui figli sani.

L'obiettivo originario del Decreto è però quello di ottenere un aumento della popolazione più che con un aumento della fertilità, attraverso una drastica riduzione degli aborti. In effetti il rigore con cui Ceaușescu applica la manovra dà i risultati sperati. Dall'ottobre 1966 il numero di aborti precipita del 92% in poco più di un anno. Dai 4005 ogni 1000 nati nel 1965, ai 309 aborti ogni 1000 nati nel 1967<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Tutti i dati che si hanno a disposizione sul numero di aborti sono stati valutati dall'Unicef, in base alle ricerche effettuate dall'Institutul National de Statistica sui registri conservati dal regime di verifica d'attuazione della legge. Per permettere la messa in pratica del Decreto 770/1966, Ceaușescu aveva infatti imposto l'obbligo di una visita mensile ginecologica per ogni donna sopra i 18 anni. In seguito a queste visite venivano stilate delle sorte di "schede paziente" che indicavano le gravidanze e di conseguenza, si riuscivano a valutare nei mesi successivi gli eventuali aborti. Sono quindi questi gli unici dati ufficiali che possono stimare un valore pressoché reale delle interruzioni di gravidanza di quegli anni.



Fonte: Unicef (2002)

Il grafico mette in luce come solo negli anni '80 si ha un lieve aumento degli aborti. Quanto poi questa legge sia percepita come un'imposizione sulla popolazione, lo si nota a partire dai dati del 1989.

Ceașescu e la sua famiglia vengono catturati dal Fronte di Liberazione Nazionale il 22 dicembre 1989. Solo quattro giorni dopo, il 26 dicembre, il governo provvisorio revoca il decreto del 1966 con referendum popolare. Dal giugno 1987 al maggio 1990 gli aborti aumenta di sei volte passando da circa 500 a più di 3000. Questo anche perché inizialmente è una pratica a bassissimo costo, facilmente ottenibile negli ospedali. Addirittura nelle campagne è spesso gratuita o al massimo ripagata in natura.

Il terzo effetto della legge è, comprensibilmente, l'aumento degli abbandoni dei minori e della loro istituzionalizzazione. Proprio su questo fenomeno ci soffermeremo più a lungo in seguito.

## 1.2.2 Limitazioni alle possibilità di divorzio

Oltre ad avere la soglia più elevata d'aborti nella regione, sempre durante il decennio, dal 1950-1960, la Romania detiene anche il primato del numero di divorzi.

Per questo nell'ottobre 1966, Ceaușescu , oltre a promulgare il Decreto sul divieto d'aborto, con il Decreto n. 799 circoscrive le autorizzazioni per ottenere il divorzio solo a un numero limitato di casi. Con la legge diventa obbligatorio il pagamento di una bolla d'imposta e vengono aumentate le spese legali per l'ottenimento del divorzio. A chiunque desidera aprire una pratica legale in questo senso, è inoltre richiesto un periodo di prova di riconciliazione di sei mesi per le famiglie senza figli e di un anno per quelle con bambini<sup>25</sup>.

Dal 1965 al 1968 il tasso dei divorzi scende da 1.94 ogni 1000 abitanti a meno di 0,01 ogni 1000. Solo dal 1970 la legge inizia ad essere interpretata in chiave più liberale e le possibilità per ottenere il divorzio aumentano.

Seguendo lo stesso spirito con il quale si vieta lo scioglimento coniugale, negli anni '80 l'incremento delle nascite è perseguito incentivando i matrimoni precoci. Nel 1984 l'età legale per sposarsi è abbassata a quindici anni. Tuttavia tale manovra non porterà a una variazione significativa nel numero dei matrimoni. Più dell'età, la difficoltà di sposarsi è data dalla situazione economica di un paese ormai sull'orlo del collasso.

### **1.2.3 Gli incentivi alla natalità**

In concomitanza alle restrizioni in materia di aborto e divorzio, lo stato sviluppa politiche d'incentivo alle nascite.

Gli incentivi sono diretti alle madri lavoratrici, sotto forma di sovvenzioni pagate in contante per la crescita dei figli. Vengono introdotti per la prima volta nel 1960 e il quantitativo degli aiuti è calcolato in relazione inversamente proporzionale agli stipendi netti della famiglia. L'ammontare finale dei benefici dipende inoltre da una soglia, stabilita a livello statale, considerata necessaria e sufficiente per la crescita dei figli. Alle famiglie che vivono in contesti urbani, ad esempio, è destinata una somma maggiore rispetto a quelle residenti in aree rurali.

---

<sup>25</sup> David H., Wright N., Abortion legislation: the Romanian Experience. Studies in family planning, The population Council, Vol.2(10), 1971, p.207.

Delle agevolazioni minori sono inoltre accordate alle madri in base al numero di figli avuti. Alla fine del 1972, alle madri con otto o nove figli ancora tutti sotto le mura domestiche, sono garantiti circa 17\$ mensili, mentre diventano 25\$ per le madri con più di dieci figli. Queste entrate mensili sono garantite fino al diciottesimo anno d'età del figlio<sup>26</sup>.

Dal gennaio 1967 lo stato prevede un bonus nascita equivalente alla somma forfetaria di circa 85\$, che inizia ad erogare dal terzo parto in avanti. Nel 1979 la somma raggiunge i 180\$.

Ogni madre ha inoltre diritto a un congedo di maternità di sedici settimane. È il periodo di tempo più breve concesso in tutta l'area sotto il controllo sovietico.

Dalla fine del 1966 ogni madre con più di tre figli ha diritto a medicinali gratuiti. Dall'anno seguente alla donne con bambini sotto i sei anni è permesso richiedere il lavoro part-time. La richiesta è accolta solo per quelle lavoratrici la cui riduzione di ore non incide eccessivamente sul livello di produzione finale<sup>27</sup>.

A questi incentivi, si hanno di contro delle penalizzazioni per tutti gli individui senza figli. Dal 1967 una "tassa per i senza figli" è detratta mensilmente dal salario di uomini e donne sopra i venticinque anni, siano essi single o sposati. La tassa costituisce il 10 o 20% del salario a seconda della paga di ognuno<sup>28</sup>.

### **1.3 Le ripercussioni di tali politiche sull'infanzia istituzionalizzata**

Nonostante gli incentivi del governo e la continua campagna ideologica tenuta in piedi da Ceaușescu, il numero dei nati decresce del 48% nel periodo tra il 1967 e il 1983.

---

<sup>26</sup> Kligman G., *The Politics of Reproduction in Ceaușescu's Romania: A Case Study in Political Culture*, East European Politics and Societies, Volume 6, No. 3, Fall 1992.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> David H., Wright N., *Abortion legislation: the Romanian Experience. Studies in family planning*, The population Concil, Vol.2(10), 1971.

È proprio dagli anni '80 che le famiglie, ed in particolare le donne, si trovano a fare i conti con il progressivo deterioramento delle condizioni di vita. Emergono i frutti delle fallimentari politiche economiche di Ceaușescu iniziate negli anni '70 per l'edificazione di una Romania capace di affermarsi come potenza moderna e industrializzata.

Nel 1980 il debito estero contratto con i paesi occidentali per lo sviluppo dell'industria pesante raggiunge i 9,5 miliardi, aumentando di dieci volte i valori del 1971. Nel 1981 Ceaușescu lancia una dura campagna per colmare il debito. Viene limitato il consumo di cibo e i consumi d'energia sono razionati per massimizzare le esportazioni. Nel 1988 l'obiettivo di Ceaușescu è raggiunto: il debito è sceso a 5 miliardi ma il costo pagato dalla popolazione è enorme.

Il Fondo Monetario Internazionale rivela che in un solo anno, dal 1982 al 1983, il potere d'acquisto dei rumeni è crollato del 40%.

La crisi nazionale, all'interno delle mura domestiche, si amplifica. Nel 1985 Ceaușescu modifica il Decreto del 1966 esacerbando le restrizioni precedenti. L'età minima per poter abortire è ora di 45 anni con almeno cinque figli sotto i diciotto anni ancora in casa (l'ultima revisione del 1973 parlava di 40 anni e quattro figli). Per rafforzare il controllo, oltre alla *Securitate*, la polizia segreta, dottori e infermieri sono chiamati a svolgere periodici controlli sui posti di lavoro delle madri per sorvegliare le gravidanze e scoprire le eventuali interruzioni illegali.

A tutto questo si aggiunge nel 1982 la fine della previdenza sociale gratuita per i minori da parte dello stato. La maggior parte dei servizi come scuole, asili e assistenza sanitaria, diventano a pagamento. Da un lato, le sempre più forti pressioni sulle donne, dall'altro la crisi economica che mette in ginocchio gran parte della popolazione, fanno radicare nel paese il fenomeno dei cosiddetti *orfani sociali*,<sup>29</sup> con cui ancora oggi la Romania convive.

La legge n. 3/1970, approvata dal governo solo quattro anni dopo l'attuazione delle misure contro l'aborto, prevede all'articolo 5 la costruzione,

---

<sup>29</sup> Greenwell K. F., *Child welfare reform in Romania: abandonment and deinstitutionalization, 1987-2000*, Bucharest: US Agency for International Development, 2001.

sotto il controllo statale, di istituti specializzati per l'accoglienza dei minori abbandonati.

Nello specifico sono previsti *leagans* per tutti quei bambini orfani o abbandonati dagli 0 ai 3 anni. Al raggiungimento del terzo anno d'età, gli orfani e i minori abbandonati non ancora reintegrati nelle famiglie d'origine sono trasferiti in altre strutture. I minori giudicati sani vengono dislocati nelle *case de copii*, dove vi rimarranno negli anni della scolarizzazione. I bambini invece con malattie mentali<sup>30</sup> catalogate come curabili sono destinati ai *gradinițe*, mentre quelli con deficienze incurabili vengono lasciati nei *cămine spital*. Infine, per i ragazzi tra i 14 e i 23 anni sono previsti speciali istituti educativi e di formazione professionale.

La stessa legge frammenta la gestione di questi istituti dividendo le responsabilità a diversi enti. Le *case de copii* sono sotto la competenza del Ministero dell'Educazione, i *cămine spital* sono diretti dalla Segreteria di Stato per l'Handicap mentre il Ministero del Lavoro è responsabile degli istituti educativi e di formazione professionale. I *leagans* sono affidati al Ministero della sanità in quanto per un lattante, sotto i tre anni e abbandonato, è probabile che vi siano necessità di cure mediche. Il coordinamento e la guida di tutti gli organi e delle attività sono compito della *Commissione Centrale per la protezione dei minori*, un ramo del Ministero del Lavoro<sup>31</sup>.

La *ratio* di tale divisione è ben lontana dalla volontà di garantire una migliore protezione e fornire un miglior servizio per i minori, come spesso i vertici hanno affermato. Risponde invece, efficacemente, alla necessità, sostenuta con forza da Ceaușescu, di formare cittadini socialisti, capaci di produrre. I bambini sani, una

---

<sup>30</sup> Già un legge del 1930 (la legge sulla salute e la protezione) prevedeva la creazione di particolari istituti per i minori con problemi mentali: “[...] *copii a caror desvoltare fizica, intelectuala și morala nu se poate asigura in cadrul familiei vor putea fi trecuți in sarcina statului, judetului sau comunei, respectându-se prevederle codului civil. Calificarea si repartiția copiilor din aceasta categorie in instituții de asistenta se face de catre autoritațile judicare, secțiile tutelare ale tribunalelor, in colaborare cu oficiile de ocrotire sau cu medicii igienisti de ocrotire*”. Traducendo: “...i bambini con problemi di sviluppo, fisico, intellettuale e morale che non possono essere assistiti dentro al contesto familiare saranno tutelati dallo stato, dalla regione, dalla comunità., rispettando quanto previsto dal codice civile. La decisione su dove classificare e ripartire i minori di questa categoria negli istituti d'assistenza sarà presa dall'autorità giudiziaria, il settore di tutela del tribunale, in collaborazione con medici esperti”.

<sup>31</sup> UNICEF, *Child care system reform in Romania, 2004*.

volta raggiunti i tre anni, diventano competenza del Ministero dell'Educazione, che può iniziare a forgiarli per il loro futuro di cittadini e lavoratori. I ragazzi più grandi sono invece sotto il diretto controllo del Ministero del Lavoro che li impiega in professioni utili all'economia del paese. Tutti gli altri minori con problemi, siano essi malati mentali curabili o incurabili, sono considerati improduttivi e, non portando un'utile alla nazione, non si vedono garantite le cure specializzate e un'attenzione adeguata negli istituti<sup>32</sup>.

### 1.3.1 Le varie tipologie di bambini abbandonati

È necessario, prima di tutto, chiarire cosa s'intende con l'espressione *bambino abbandonato*. Durante il regime di Ceaușescu tutti i minori abbandonati hanno come unico destino l'istituto. Non esistono misure o pratiche diverse da caso a caso e non sono pensati percorsi distinti per i bambini lasciati negli ospedali al momento della nascita, nei reparti di maternità o pediatria, quelli portati direttamente dai genitori negli istituti, con la forza o volontariamente, i bambini di strada e infine gli orfani. Tutti sono istituzionalizzati.

Questa pratica così sommaria è quanto disciplinato dalle disposizioni della *legge n. 3/1970*, che si limitano a differenziare la protezione di alcune categorie di minori nei diversi istituti, senza andare alla base del problema e chiarire il concetto stesso di *abbandono*. La legge inoltre non considera i suoi soggetti come *minori in difficoltà* ma al contrario come *beneficiari di maggiori opportunità* messe in piedi dallo stato attraverso gli istituti per un loro maggior sviluppo. Non si parla di violazione dei diritti umani per i minori abbandonati e i bisogni che la legge riconosce sono espressi esclusivamente in termini di cibo e vestiario. Non è prevista inoltre nessuna relazione con la madre o la famiglia d'origine perché non considerata necessaria nella crescita del bambino.

La legge del 1970 rimane in vigore fino al giugno del 1997, quando è abrogata dall'*Ordinanza d'emergenza n. 26/1997*. Si trova qui chiaro riferimento

---

<sup>32</sup> Kligman G., *The Politics of Reproduction in Ceaușescu's Romania: A Case Study in Political Culture*, East European Politics and Societies, Volume 6, No. 3, Fall 1992.

all'espressione *minore abbandonato*, termine che la legislazione rumena utilizza originariamente nella *legge n. 47/1993*. Essa costituisce la prima chiarificazione legale dei criteri da utilizzare nel definire un *minore abbandonato*. Un minore sotto la protezione degli istituti pubblici sociali o medici o degli istituti privati è dichiarato *abbandonato* dall'autorità giudiziaria solo se i genitori dimostrano disinteresse per il figlio per un periodo eccedente i sei mesi<sup>33</sup>. È solo da questo momento che il termine sarà usato differentemente in base alle varie situazioni personali e si inizieranno a differenziare le tipologie di minori lasciati all'assistenza pubblica.

### **1.3.2 Il numero degli istituti presenti sul territorio**

Ancor prima dell'elezione di Ceaușescu a Primo segretario nel 1965 esistevano in Romania 33 *leagans* e molti di essi erano stati costruiti alla vigilia della Seconda guerra mondiale. Altri erano eredità della legge del 1930, la legge sulla salute e la protezione<sup>34</sup>.

Con la legge n. 3/1970 i *leagans* arrivano ad essere 42 in dodici regioni (la Romania ha in tutto 41 regioni più la municipalità di Bucarest, considerata un distretto territoriale a sé stante). Nel 1980, ogni regione ha almeno un *leagan*, ad eccezione di Calarași, vicino a Bucarest. Alla caduta del regime, nel 1989, si contano un totale di 66 *leagans* con sei nella sola capitale.

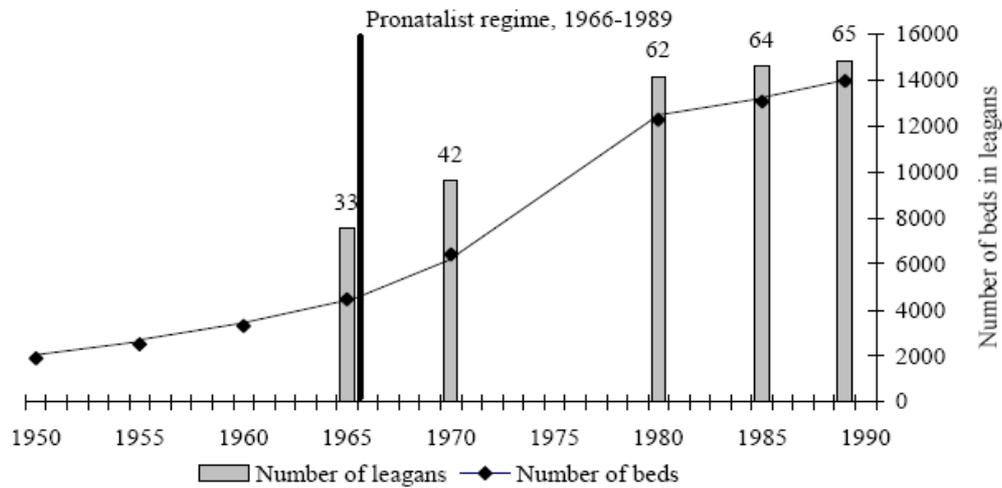
In un solo decennio, dal 1966 al 1976 il numero dei letti aumenta del 60%, da 4452 a 11047. Nel 1988 tocca la soglia dei 13878. Negli anni '80 i minori abbandonati aumentano del 42% rispetto al decennio precedente. Segno di quanto la crisi economica del paese negli stessi anni porti più famiglie ad affidare i propri figli allo stato.

---

<sup>33</sup> Lege nr.47/1993 din 7 iulie 1993, cu privire la declararea judecătorească a abandonului de copii.

<sup>34</sup> Kligman G., *The Politics of Reproduction in Ceaușescu's Romania: A Case Study in Political Culture*, East European Politics and Societies, Volume 6, No. 3, Fall 1992.

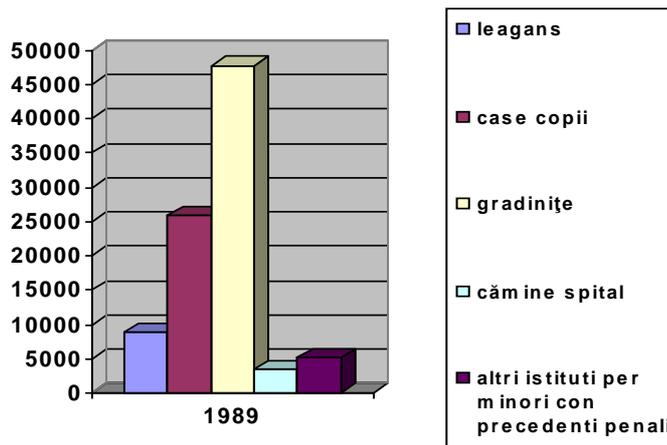
Numero di *leagans*, 1965-1990; Numero di letti nei *leagans*, 1950-1990



Fonte: CNS Statistical yearbooks 1995, 1999

Kligman considera inoltre che tali valori sottostimino i numeri reali di bambini passati negli istituti. Quando i minori venivano trasferiti spesso non arrivava il corrispettivo esatto che i letti degli istituti potevano accogliere e i *leagans* il più delle volte erano sovraffollati<sup>35</sup>.

Osservando alcuni dati dal Libro Bianco per le politiche sociali del 1992 è possibile avere uno sguardo più ad ampio raggio del fenomeno.



Fonte: Libro Bianco per le politiche sociali (1992)

<sup>35</sup> Ibidem.

In particolare, il numero complessivo di minori sotto la tutela dello stato nel 1989 è di 90924. Tra questi sono compresi 8858 bambini residenti presso i *leagans*, 25870 ragazzi in età scolare presso le *case copii*, 47754 minori con malattie mentali curabili nei *gradinițe*, 3354 disabili gravi nei *cămine spital* e 5088 minori con precedenti penali in altri istituti specializzati.

Risulta evidente come la malattia conduca più di altre cause all'abbandono. Spesso sono gli stessi medici a consigliare le madri di lasciare i figli negli istituti pubblici, convincendole che il bambino avrebbe ricevuto tutte le cure necessarie. Questa sorta di "complicità" tra le madri e gli istituti, con la convinzione di agire nell'interesse del proprio figlio, ha reso il fenomeno dell'abbandono più accettabile, tanto più se legato a motivi non solo economici ma anche di salute.

I dati non sono da considerarsi completamente attendibili per vari motivi. Il direttore di ogni istituto annotava su un apposito registro i minori presenti, insieme ad ogni nuova entrata e uscita. Era interesse dei responsabili compilare il registro nel modo più accurato possibile per poter ottenere dallo stato la quota stabilita per ogni minore accolto. Molti dei bambini, soprattutto i neonati presenti nei *leagans*, erano però privi di carta d'identità in quanto non erano registrati al momento della nascita. La catalogazione per loro era quasi impossibile e a questi vanno aggiunti gli altri minori abbandonati e privi d'identità, i ragazzi di strada, dei quali una quantificazione precisa non era censita. Inoltre, in dubbio era anche il concetto stesso di istituzionalizzazione. Si hanno casi di bambini con malattie gravi, accolti in centri diurni e che ogni sera ritornavano in famiglia, che erano catalogati come minori istituzionalizzati.

### **1.3.3 Le condizioni di vita negli istituti**

Anche se spesso si è sentito parlare di bambini maltrattati, per capire a fondo la vita negli istituti, bisogna cercare di trasferire l'immaginario collettivo di questi fenomeni in un paese dell'Europa dell'est, andare indietro di quarant'anni, sotto una delle più crudeli dittature della storia e collocare il tutto in condizioni di povertà estrema.

Non si hanno informazioni sistematiche o indicatori sulle condizioni di vita negli istituti ad esempio sulla formazione del personale, sulle razioni di cibo, sulle cure mediche, sui maltrattamenti. Si hanno solo studi su casi specifici dei primi anni '90 e solo tramite questi si può parzialmente entrare in quel mondo, completamente altro, degli orfanotrofi.

Le giornate, soprattutto per i più piccoli, sono trascorse quasi interamente a letto, in stanze che contengono dai dieci fino ai cinquanta bambini. Human Rights Watch, nel 1990, nota come quasi la totalità dei bambini istituzionalizzati soffra di malnutrizione; non abbia vestiti adeguati, in particolare scarpe; manchi delle cure mediche necessarie; non esistano attività per stimolare bambini intellettualmente e psicologicamente. È negli istituti inoltre, che molti bambini contraggono l'HIV a seguito di trasfusione di sangue. Per i neonati, soprattutto per quelli più malnutriti, è ordinario prescrivere delle micro-trasfusioni per rafforzare il sistema immunitario. Il primo caso di AIDS documentato è del 1985 e solo 43 sono i casi resi noti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità durante tutto il regime di Ceaușescu. Questo dato è altamente irrealistico, tanto più se confrontato con i 1094 bambini affetti da AIDS, dei quali 392 sotto un anno e 700 tra gli uno e i quattro anni, resi noti dalla Commissione Nazionale di Statistica nel 1990<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Human Rights Watch 1998Report, *Abandoned to State Care: Cruelty and Neglect in Russian Orphanages*.

## CAPITOLO SECONDO

### **L'infanzia istituzionalizzata negli anni della Romania Post-comunista**

## 2.1 L'alto livello d'istituzionalizzazione dell'infanzia negli anni della transizione

Nel dicembre 1989, appena giustiziato Ceaușescu, si hanno varie stime sul numero complessivo di minori all'interno degli istituti pubblici. Si passa dai 9.000-10.000<sup>37</sup> fino ai 140.000-150.000. I dati ufficiali riportati dal Dipartimento Rumeno per la Protezione Minorile si fermano a 43.854. Il numero reale si trova probabilmente a metà via di queste statistiche.

Dati più precisi si hanno per i bambini sotto i tre anni. Alla fine del 1989 il Dipartimento per la Protezione Minorile insieme con l'Unicef elabora delle apposite statistiche per tutti minori all'interno dei *leagans*. A questa data 10.954 bambini tra gli zero e tre anni vivono nei 65 *leagans* presenti su tutto il territorio, con una media di 170 bambini per istituto.

Con la legalizzazione dell'aborto ci si aspetta una notevole riduzione negli abbandoni. Si suppone che ora solo i figli davvero desiderati verranno alla luce. I primi dati d'inizio transizione sembrano confermarlo.

Fino al 1993 si registra un calo del 28% dell'istituzionalizzazione. Dato positivo, ma che deve essere affiancato e ridimensionato dal parallelo calo del 17% nel numero delle nascite. Andando oltre il 1993, gli anni successivi deludono le speranze dei nuovi governi. Gli abbandoni aumentano, superando del 15% i valori del 1989.

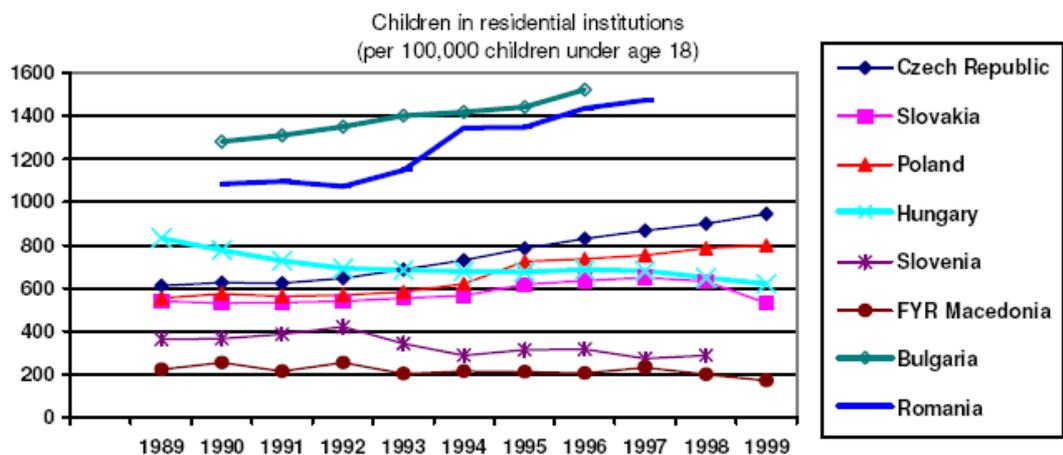
La situazione risulta ancora più allarmante se si mette a confronto con la realtà dei paesi confinanti. L'Ungheria ottiene il risultato migliore nel 1994, con una diminuzione di un quarto rispetto alle istituzionalizzazioni del 1989. La Russia vede calati del 15% nello stesso periodo gli abbandoni.

---

<sup>37</sup> Zouev A., *Generation in Jeopardy: children in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*, Unicef, M.E. Sharpe, Armonk, New York, 1999.

Paese	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Repubblica Ceca	16400	15241	13302	10429	13516	14231
Ungheria	28748	26861	25328	23907	22944	22377
Polonia	32476	31684	31986	31007	29259	29284
Bulgaria	28867	26813	26169	25801	25991	25972
Romania	<b>84638</b>	<b>85786</b>	<b>87685</b>	<b>75334</b>	<b>73360</b>	<b>98397</b>
Russia	122284	113425	102942	100026	103899	102593

Fonte: UNICEF 1997

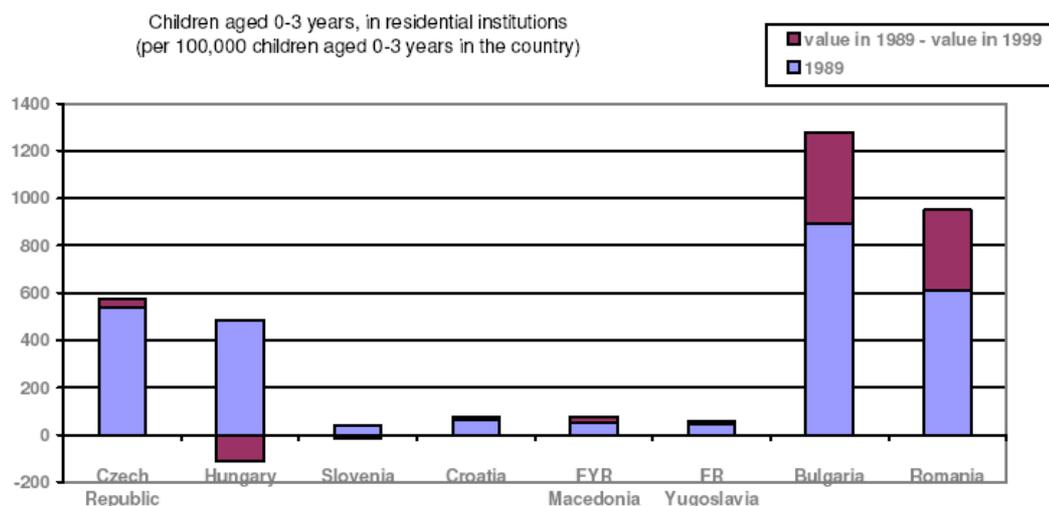


Fonte: Unicef (2002)

La Romania è seconda solo alla Bulgaria e l'andamento del grafico mostra come gli anni della transizione siano ben lontani dalla risoluzione del problema.

A metà degli anni '90 i dati ufficiali arrivano a parlare di circa 100mila minori istituzionalizzati, con un raddoppio rispetto al valore del 1989.

Nel caso specifico dei bambini dagli zero ai tre anni la comparazione è ancora più impressionante.



Fonte: Monne Report: A decade of Transition, 2001

La Romania ha visto in tutti gli anni '90 un incremento dell'istituzionalizzazione. I primi governi della transizione giustificavano il fenomeno definendolo una ferita lasciata in eredità dal regime, che solo politiche mirate di anni avrebbero potuto rimarginare. Ma questa de-responsabilizzazione può toccare solo i minori che nel 1989 erano già presenti negli istituti, mentre per il flusso entrato negli anni successivi è all'azione dei nuovi governi che si deve indicare tra le cause dirette<sup>38</sup>. Prima della fine del comunismo, inoltre, ai ragazzi che raggiungevano il diciottesimo hanno d'età veniva garantito un lavoro sotto il regime che gli permetteva, una volta maggiorenni, d'uscire dagli istituti per un reinserimento nella società. Con la caduta di Ceaușescu e l'ingresso dell'economia rumena nel mercato internazionale, la professionalità e la specializzazione sono sempre più richiesti nel mondo del lavoro e molti ragazzi degli istituti senza formazione non riescono quindi a trovare un'occupazione. Si prolunga così oltre i diciotto anni la permanenza negli istituti, non essendoci possibilità all'esterno.

Nei primi anni della transizione, fino al 1991, si attuano le cosiddette *misure riparatorie*<sup>39</sup>. L'aborto torna ad essere legale, si aumenta il numero d'educatori per istituto, si parificano gli aiuti destinati alle famiglie con figli dei

<sup>38</sup> Zamfir C., *Poverty in Romania*, 2003.

<sup>39</sup> Ibidem.

contesti urbani e delle aree rurali, si cercano di imprimere nell'opinione pubblica forti segnali di discontinuità con gli anni bui della dittatura. Molte organizzazioni internazionali con la fine del comunismo arrivano in Romania e abilitano dei corsi di formazione per assistenti sociali e educatori. I primi risultati appaiono incoraggianti: si ha un reale calo negli abbandoni. Ma l'effettiva riduzione nelle istituzionalizzazioni dal 1990 al 1993 è essenzialmente il risultato di due manovre attuate dal governo, che hanno sì migliorato la situazione nel breve periodo, ma che nel lungo si sono rivelate fallimentari.

La prima ha portato alla realizzazione d'alcune *case famiglia* gestite da Ong in cui sono confluiti molti bambini destinati agli istituti. Ma l'afflusso incontrollato di molte organizzazioni internazionali che con la fine del regime si sono riversate in Romania, la poca conoscenza del campo in cui si andava a operare, la mancanza di fondi per gestire nel lungo periodo una struttura complessa e dispendiosa come le case-famiglia e l'idea ancora radicata nel popolo rumeno dei benefici dell'istituzionalizzazione, fanno sì che nel giro di pochi anni vengano disillusi i risultati sperati.

La seconda manovra ha considerato di poter ridurre il fenomeno aprendo le porte alle *adozioni internazionali*. Anche in questo caso, guardando ai dati Unicef, si nota come non appena il flusso delle adozioni inizia ad essere limitato, dopo un incontrollato avvio, i bambini da destinarsi agli istituti tornano ai livelli registrati nel 1989<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Lataianu C. M., *Social protection of children in public care in Romania from the perspective of European Union integration*, in "International Journal of Law, Policy and the Family" Vol. 17; No.1/2003; 99-120; ISSN 1360-9939, p.7.

## 2.2 I fattori di rischio a sostegno dell'abbandono e dell'istituzionalizzazione

A prima vista, la povertà può sembrare il fattore decisivo nella scelta di un genitore per l'istituzionalizzazione del figlio. Ma, come molte ricerche hanno dimostrato, non tutte le famiglie povere affidano allo stato i propri figli. La povertà va quindi considerata come un singolo elemento, che solo se intrecciato ad altri, può spingere all'abbandono. Uno studio pubblicato nel 1997<sup>41</sup> elenca una varietà di fattori che possono portare all'istituzionalizzazione dei figli. Strettamente legati all'ambiente familiare si hanno: il divorzio dei genitori o la loro separazione, il rifiuto del padre di accettare la nascita del figlio, l'alcolismo, la violenza domestica. Alla base, come in una sorta di piramide, si collocano la povertà e l'insicurezza materiale. Gli autori dello studio individuano nella povertà né la causa necessaria, né quella sufficiente per arrivare all'abbandono dei figli, ma sottolineano come, una volta unita ad altri fattori, in particolare la dissoluzione familiare, creino le condizioni per l'istituzionalizzazione<sup>42</sup>.

Osservando ora i dati economici degli anni della transizione, si rivela tutta la precarietà di un paese e della sua popolazione. L'aumento degli abbandoni si affianca, fino al 1993, ad una rapida crescita dell'inflazione, all'aumento della disoccupazione, al crollo dei salari reali e ad un forte calo nel consumo di beni.

Negli anni dal 1990 al 1993 l'inflazione provoca un aumento del 250% dei prezzi<sup>43</sup>.

Il PIL del paese nel 1999 è i tre/quarti del valore del 1989. Sulle famiglie incide soprattutto il calo dei salari reali del 48%. La disoccupazione colpisce

---

<sup>41</sup> Unicef, Stephenson P., Anghelescu C., *Causes of Institutionalization of Children in Romania*, 1997, p.27.

<sup>42</sup> L'atteggiamento dell'Unione Europea si allontana da queste analisi perchè considera la povertà determinante nell'istituzionalizzazione dei minori. Le politiche dell'Unione Europea sono quindi indirizzate, prima di tutto, a un miglioramento economico per le famiglie. "Given that poverty is the main reason for abandonment, the European Commission is working closely with the World Bank in order to help the Romanian Government" (dichiarazione della Commissione Europea del 2 aprile 1999).

<sup>43</sup> Unicef, TransMONEE 2002 Database, 2002.

principalmente le persone con una bassa qualificazione ed è soprattutto femminile: il 13% delle donne nel 1994 è senza lavoro<sup>44</sup>.

Dai dati sotto riportati è evidente come le famiglie con figli in questi anni siano le più colpite dal depauperamento e i governi siano incapaci di proporre nuove strategie.

<b>Gruppi colpiti dalla povertà</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
% di ogni categoria			
Totale della popolazione povera	25.27	33.82	29.6
Famiglie con due figli	30.12	43.64	31.5
Famiglie con tre figli	52.78	64.58	58.4
Famiglie con quattro o più figli	71.05	83.63	68.3

Fonte: UNDP 2001

Mettendo a fianco i dati puramente economici con altri fattori di carattere politico-sociale si può meglio valutare la complessità di un fenomeno che incide soprattutto su un certo tipo di famiglie povere e non su tutte.

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Indicators of the family and child situation	<b>Fertility rate</b> <sup>a</sup>			48.7	46.6	44.3	43.3	41.1	39.9	40.6	40.6	40.2
	<b>Share of non-marital births</b> (% of total live births) <sup>b</sup>	-	-	-	-	17.0	18.3	19.7	20.7	22.2	23.0	24.1
	<b>Marriage rate</b> (per 1,000 inhabitants) <sup>b</sup>			7.9	7.7	7.1	6.8	6.8	6.7	6.5	6.5	6.2
	<b>Share of births to mothers under age 20</b> (% of total live births) <sup>b</sup>	15.1	15.2	16.9	17.4	18.4	17.9	17.3	16.5	16	15	14.4
	<b>Share of non-marital births to mothers under age 20</b> (% of live births to mothers under age 20) <sup>b</sup>	-	-	-	-	39.0	41.1	44.4	47.5	50.9	53.1	55.9
	<b>Divorce rate</b> (per 1,000 inhabitants) <sup>b</sup>	1.6	1.4	1.6	1.3	1.4	1.7	1.5	1.6	1.5	1.8	1.5
	<b>Children involved in divorce</b> (per thousand 0-17 population) <sup>a</sup>	4.6	4.2	4.7	3.7	3.5	5.5	4.7	4.7	4.9	5.7	4.7
	<b>Registered juvenile crime rate</b> (juvenile crimes per hundred thousand 14-17 population) <sup>b</sup>	-	604	1.10	934	1.40	1.55	1.73	1.95	2.36	3.28	-
	<b>Adult crime rate</b> (per hundred thousand population) <sup>b</sup>			263	303	366	421	448	460	496	472	390
<b>Rate of children in residential care</b> (per hundred thousand 0-17 population) <sup>b</sup>	-	1,084	1,09	1,07	1,14	1,34	1,34	1,43	1,47	-	-	
		.9	5.4	1.2	7.6	3.0	7.2	5.2	2.1			
		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Indicators for the poverty dimension	<b>Real wages</b> (index, base year = 100) <sup>b</sup>	100	105.2	88.9	77.3	64.4	64.6	72.7	79.8	62.3	61.1	62.3
	<b>Real GDP growth</b> (index, 1989 = 100) <sup>b</sup>	100	94.4	82.2	75	76.1	79.1	84.7	88	82.6	78.2	75.7
	<b>Distribution of earnings: Gini coefficient</b> <sup>b</sup>	0.15	-	0.20	-	0.22	0.27	0.28	0.30	0.35	0.35	0.37
		5		4		6	7	7	5	2	8	2

Fonte: a) Statistical Yearbook 2002; b) Monne Report: A decade of transition, 2000; c) UNDP Report 2002

<sup>44</sup> Ibidem.

I primi dieci elementi della tabella sono indicatori di potenziali situazioni che possono incrinare la realtà familiare, mentre gli ultimi tre mostrano l'andamento di valori macroeconomici. Entrambe le categorie hanno subito un degrado in questi anni.

Senza diminuire l'importanza dei fattori economici, bisogna guardare anche ad altro fattore per un'analisi non approssimativa, ovvero alle tendenze negative degli indicatori d'unità familiare. Accanto ai dati sui divorzi e separazioni sono da valutare anche il livello d'incidenza che un figlio disabile ha sulla stabilità familiare. Il tasso di nascite per madri sole cresce durante tutta la transizione, passando dal 17% nel 1993 fino ad arrivare al 25.5% nel 2000.

In modo analogo le maternità di ragazze adolescenti aumentano del 21% nello stesso intervallo di tempo<sup>45</sup>.

Molte donne sole e minorenni di fronte ad una maternità indesiderata, se non sono inserite in reti sociali e familiari d'appoggio, sono indotte ad abbandonare il figlio. Per prevenire questo fenomeno, i nuovi governi promuovono dei corsi d'educazione sessuale per sviluppare la conoscenza dei metodi contraccettivi e ridurre le nascite indesiderate con i conseguenti abbandoni.

A volte anche un figlio voluto, all'interno di una famiglia unita e senza gravi situazioni economiche, può essere istituzionalizzato. È il bisogno di particolari cure mediche, in questo caso, soprattutto per figli con malattie mentali, a portare all'abbandono. Un censimento del 1996 sui minori negli istituti rivela che il 10% di loro è dentro per motivi esclusivamente medici (HIV/AIDS, malattie mentali, handicap) mentre il restante 90% per motivi socio-economici. Nel caso dei bambini affetti da handicap, una ricerca dell'Unicef rivela che se nel periodo tra il 1990-1994 il numero dei minori con questi problemi oscilla tra i 7000 e gli 8000, solo tre anni dopo si è raggiunta la soglia degli oltre 10000.

Anche l'etnia incide sul destino dei nuovi nati.

Un'analisi di Zouev rivela che nel 1991, metà dei minori negli istituti sia di etnia Rom<sup>46</sup>. Altre stime arrivano a parlare dell'80%. È difficile trovare dati certi

---

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Zouev A., *Generation in Jeopardy: children in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*, 1999, p.76.

perché nei documenti dei bambini istituzionalizzati l'origine etnica non è specificata. Durante il regime, la persecuzione inflitta da Ceaușescu al popolo rom ha spesso portato le madri a non scegliere nomi propri della cultura zingana per i figli, camuffando così un elemento usato per riconoscere l'origine dei bambini.

Mancando una documentazione e il nome di chiara origine rom, l'appartenenza non può essere altro che dedotta. Gli zingani sono di carnagione più scura e i rumeni affermano di saperli riconoscere facilmente e, proprio per la loro etnia e per il senso d'inferiorità che gli si attribuisce, le famiglie rumene si rifiutano di adottarli.

Il perché di tanti abbandoni è legato alle molte gravidanze rom indesiderate, in percentuale certo maggiore a quelle rumene. Difficile è però capire di quanto. Guardando i tassi sulla fertilità, presi da Reproductive Health Survey nel 1999, le donne rom partoriscono con un media molto più alta rispetto alle madri rumene. Rispettivamente si parla di 2,6 e 1,2 nello stesso anno. Diversi sono anche i numeri di figli desiderati: le donne zingane desiderano famiglie più numerose di quelle volute dalle donne rumene. I valori qui si spostano per ogni gruppo da 2,2 a 2,0. Mettendo ora a confronto i due indicatori si può notare come le madri rom abbiano 0,4 figli in più rispetto al desiderato ( $2,2-2,6=0,4$ ) mentre le donne rumene 0,8 in meno ( $2,0-1,2=0,8$ )<sup>47</sup>.

Che le donne rom abbiano più figli, spesso anche indesiderati, è confermato anche dai dati sull'utilizzo dei contraccettivi che raggiungono un valore sotto la metà della media nazionale (16% rispetto al 30%).

L'ultimo fattore di rischio per l'abbandono dei minori è ciò che Kornai definisce il "fardello" ancora presente nelle menti delle persone<sup>48</sup>. È l'eredità della mentalità degli istituti che perdura negli anni della transizione. L'opera di Ceaușescu sulle famiglie ha reso i genitori, durante il regime, sempre più dipendenti dagli istituti per svolgere le tradizionali funzioni d'educazione e cura dei figli. Il pensiero, che sia ammissibile e talvolta anche interesse del bambino

---

<sup>47</sup> Le indagini della Reproductive Health Survey sono state fatte con una media di donne tra i 15 a i 49 anni di entrambi i gruppi.

<sup>48</sup> "The new system inherits a grave burden, not only in the weakness of the democratic institutions but also in the ideological legacy still borne in people's mind", Kornay J., *The socialist system: the political economy of communism*, The Princeton University Press, 1992.

essere messo in un istituto, perdura in tutto il periodo della transizione. L'istituzionalizzazione si è fortemente radicata nella coscienza rumena durante il regime e anche con i nuovi governi la situazione non sembra migliorare per due ragioni. Primo, non si è verificato un cambio nell'ammissione agli istituti e le autorizzazioni per l'accoglienza mantengono dei criteri d'entrata molto simili al periodo pre-1989. Secondo, la cornice legale nella quale s'inserisce la legge n. 3/1970, colpevole di aver fatto attecchire tale mentalità nel popolo rumeno, rimane in vigore fino al 1997<sup>49</sup>.

Riassumendo, l'abbandono, durante gli anni della transizione, è fortemente condizionato da vari fattori:

- fattori politici determinati dalla legislazione a tutela dei minori elaborata nel paese di cui discuteremo nel prossimo capitolo;
- fattori socio-economici come la povertà, i problemi familiari, nascite indesiderate, il divorzio o una madre sola, minori con necessità specifiche di attenzioni e cure mediche, l'appartenenza a un gruppo etnico piuttosto che un altro;
- e infine, fattori istituzionali, legati alla continuità con il precedente sistema d'istituzionalizzazione.

## **2.3 Il modello di protezione sociale applicato alla realtà rumena dopo il crollo del regime**

“La politica sociale è uno dei pochi aspetti dei vecchi regimi comunisti che i cittadini apprezzavano e condividevano e paradossalmente è proprio l'ambito che ha subito maggiori sconvolgimenti nel periodo della transizione”. Con queste

---

<sup>49</sup> Greenwell K. F., *Child welfare reform in Romania: abandonment and deinstitutionalization, 1987-2000*, Bucharest: US Agency for International Development, 2001.

parole Daniel Vaughan-Whitehead introduce la sua analisi sulle conseguenze dell'allargamento dell'Unione Europea nel futuro stato sociale dei paesi dell'area orientale<sup>50</sup>. In effetti, le popolazioni della vecchia area sovietica già dopo pochi anni di capitalismo dichiarano di rimpiangere soprattutto la protezione sociale che nei precedenti regimi comunisti era garantita da un sistema relativamente uniforme nel quale i servizi sociali forniti dall'impresa o dallo stato riuscivano ad assicurare a ognuno un livello minimo di reddito e di assistenza sociale<sup>51</sup>.

A prescindere dai diversi orientamenti politici tutti i governi della regione, negli anni della transizione democratica, hanno avviato uno smantellamento della protezione sociale, con l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica. Si vuole tenere sotto controllo il bilancio e per questo si cerca di diminuire drasticamente la spesa soprattutto in campo sociale. In particolare, ai dati del 2001 la Romania registra una spesa in protezione sociale che non raggiunge il 15% del proprio Pil.

Se dagli anni '90 i livelli di spesa per il welfare calano, i vari paesi si trovano a dover rispondere a nuovi problemi sociali emersi proprio nella transizione. Nello specifico, con l'aumento della disoccupazione, cresce fortemente il costo dei sussidi di disoccupazione. Uno dei tratti comuni a molti Paesi in transizione è il riorientamento strutturale dell'economia attraverso il ridimensionamento del settore industriale. Si vuole razionalizzare il settore per migliorare l'efficienza complessiva del sistema e si punta a migliorare il terziario, avvicinandolo agli standard delle economie avanzate. Il settore manifatturiero inizia così ad espellere lavoratori con una diminuzione degli occupati che nel 2002 arriva ad essere dell'ordine dei 44,3%. Per evitare un aumento massiccio del tasso di disoccupazione il Governo approva una legge per agevolare il pensionamento anticipato di molti lavoratori ancora giovani. Nonostante ciò, nel 1999 i disoccupati ammontano all'11,5 per cento della forza lavoro. L'aggravarsi della situazione del mercato del lavoro porta con sé il peggioramento delle situazioni già precarie di molte famiglie che si trovano ad assistere al progressivo

---

<sup>50</sup> Daniel Vaughan-Whitehead, *La protezione sociale dell'Europa allargata: quale futuro?*, presente in Chiodi L., Privitera F., Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2006, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 37

<sup>51</sup> Ibidem

deterioramento delle proprie fonti di reddito. Per la Romania gli anni dal 1991 al 1993 rappresentano l'acutizzarsi della crisi sociale e la povertà in termini reali aumenta fortemente. Alcuni segnali di ripresa si registrano nel biennio 1995-1996 per poi ritornare ad una crisi in termini di reddito pro-capite già nel 1997<sup>52</sup>. È di quest'anno una profonda recessione che fa balzare l'inflazione al 154,9 per cento e porta a un declino del Pil che si attesta al valore -6,1 per cento rispetto al livello raggiunto nell'anno precedente. Allo stesso modo anche il 1998 e il 1999 registrano una crescita su valori negativi, rispettivamente del -5,4% e del -3,2%. Nel 2000 il periodo recessivo si chiude con un recupero del prodotto del 2 per cento rispetto al 1999 grazie all'aumento della domanda di importazioni nei mercati dell'Unione Europea. Ma in questo arco di tempo, la Romania è l'unico Paese dell'area ad avere subito una recessione per tre anni consecutivi. Mentre all'inizio degli anni '90 che la povertà è un fenomeno su piccola scala in Romania (il tasso di povertà era soltanto del 3.7%), nel 1999 quattro rumeni su dieci vivono sotto la linea nazionale di povertà e circa il 16.6% è considerato estremamente povero.

Questo calo in termini di qualità di vita è portato certamente dalle crisi economiche che il paese si trova a vivere ma anche da un cambiamento radicale del modello di assistenza sociale garantito, comune a tutti i paesi dell'area orientale. Durante la transizione si sviluppa la distinzione fra i “poveri meritevoli” (*deserving poor*) che pagano le tasse ed i “poveri senza merito” (*underserving poor*) esclusi dal mondo del lavoro<sup>53</sup>. Chi non paga i contributi inizia a perdere l'accesso alla maggior parte dei benefici pubblici come i servizi di assistenza medica gratuita, i premi di maturità e gli assegni per i figli. Si va quindi contro al principio d'universalità d'erogazione dei servizi di protezione sociale e ci si muove verso due direzioni: riduzione del numero dei beneficiari e privatizzazione dei servizi sociali prima assicurati dallo stato. In tutto questo un ruolo determinante è giocato dagli organismi internazionali come la Banca Mondiale e il Fondo

---

<sup>52</sup> Zamfir C., *Poverty in Romania*, 2003

<sup>53</sup> Distinzione presa dall'articolo di Daniel Vaughan-Whitehead, *La protezione sociale dell'Europa allargata: quale futuro?*, presente in Chiodi L., Privitera F., Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2006, Bologna, Il Mulino, 2007, e che l'autore riprende da G. Standing, *Unemployment and Income Security*, 2000.

Monetario Internazionale. Per lanciare le economie dei vecchi regimi comunisti, i contributi sociali prima assegnati secondo un sistema universale di sicurezza sociale sono ora circoscritti alle categorie di popolazione considerate più vulnerabili. Quando non sono del tutto cancellati, questi contributi sono vagliati da criteri di idoneità sempre più selettivi e restrittivi<sup>54</sup>. Il punto debole di questa politica non è solo nell'escludere una quota significativa di poveri ma anche nel rivelarsi inadeguata nell'assistere anche i più poveri. Il costo per identificare la popolazione avente diritto in più casi si è rivelato superiore alla spesa sostenuta per la distribuzione non mirata e più in generale dei contributi<sup>55</sup>. È infatti un metodo che secondo Vaughan-Whitehead può essere efficace solo quando i beneficiari sono relativamente facili da identificare e quindi inadatto per le economie dell'Europa centrale ed orientale in cui prevale una maggioranza di popolazione sotto alla soglia di povertà e dove è impossibile identificare i “più poveri”. La stessa Banca Mondiale ha ammesso che cambiamenti di questo tipo nei sistemi di protezione sociale corrispondono più al bisogno di contenere la spesa che a quello di aiutare i poveri. L'obiettivo principale è quello di mantenere la gente fuori dal sistema piuttosto che quello di assicurare una copertura totale della popolazione da raggiungere.

In un tale scenario, inevitabilmente, i minori si ritrovano ad essere una delle categorie più vulnerabili. In particolare l'impatto sulle istituzionalizzazioni è stato valutato nei paragrafi precedenti mentre nel capitolo successivo si analizzerà quanto la legislazione statale in un contesto di crisi abbia influito sulla diminuzione o sull'aumento degli abbandoni.

---

<sup>54</sup> Daniel Vaughan-Whitehead, *La protezione sociale dell'Europa allargata: quale futuro?*, presente in Chiodi L., Privitera F., Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2006, Bologna, Il Mulino, 2007.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p.46.

## **CAPITOLO TERZO**

### **Il sistema di protezione sociale dei minori negli anni della transizione (1989-2007)**

Come analizzato in precedenza, oltre ai fattori economici e sociali le riforme in materia di tutela dell'infanzia svolgono un ruolo determinante nell'istituzionalizzazione e de-istituzionalizzazione dei minori. Queste riforme dirette dallo stato sono essenzialmente delle azioni pubbliche che vanno ad incidere sulla sfera privata di molte famiglie per quanto riguarda la cura dei figli. La Romania ha vissuto principalmente quattro periodi di riforme sociali in materia d'infanzia, l'ultimo dei quali è ancora in atto. Nel presente capitolo, ci soffermeremo principalmente sugli anni dal 1990 ad oggi. Prima di questi anni è stato individuato un periodo indicato sotto il nome di pre-riforma<sup>56</sup>, che abbraccia gli anni precedenti alla transizione, e si riferisce alle linee guida promosse da Ceaușescu prima della rivoluzione di dicembre.

Durante la transizione, gli studiosi di *childwelfare* hanno voluto individuare tre periodi distinti a cui corrispondono le rispettive legislazioni elaborate dai governi. Il primo periodo di riforme, dal 1990 al 1991, è definito come un periodo di rapide riforme *riparative*<sup>57</sup>. Il secondo periodo di riforme dal 1992 al 1996 è indicato come periodo di *riorganizzazione legislativa*. Il terzo periodo dal 1997 ad oggi è visto come il periodo di *reali riforme*, ad indicare che prima di allora il vecchio modello sovietico d'istituzionalizzazione era la chiave di lettura usata nella formulazione delle nuove leggi. Le riforme dell'ultimo periodo sono inoltre aggiustamenti di leggi precedenti, in un'ottica più coerente e di maggior coordinamento tra i vari enti interessati.

### 3.1 Il periodo precedente al 1989

Il periodo pre-1989 è descritto come un'era di forte centralizzazione, di uno stato paternalistico con immutabili politiche a tutela dei minori. Durante gli

---

<sup>56</sup> Zamfir C., *Poverty in Romania*, 2003.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

anni '70-'80, mentre Ceaușescu rafforza le politiche a favore della natalità, sempre più famiglie si trovano a dipendere dagli istituti statali. Le due leggi che fanno da cornice a questo periodo sono il Codice di famiglia, con il decreto n. 32/1954 e le successive revisioni, e la legge n. 3/1970. Il Codice di famiglia se da un lato dispone direttive vaghe di apertura all'adozione nazionale sotto il controllo degli enti locali, dall'altro riduce le autorizzazioni presidenziali all'adozione internazionale. La legge n. 3/1970, in vigore fino al 1997, promuove su larga scala l'istituzionalizzazione come prima soluzione per tutti quei minori privi delle cure necessarie nella propria famiglia d'origine.

Sotto il comunismo, lo stato si propone come il primo garante dei bisogni di una famiglia, incluso la crescita dei figli. Oltre all'interferenza nella sfera privata delle famiglie, si viene così a creare una forte dipendenza degli individui dallo stato. È lo Stato stesso a prendere su di sé il ruolo genitoriale. Ed è la legislazione a rendere effettivo questo: con la legge n. 3/1970 le famiglie con problemi possono delegare le proprie funzioni nei confronti dei figli agli istituti pubblici. Molte famiglie vedono l'istituzionalizzazione con una soluzione temporanea fino al raggiungimento delle varie risorse finanziarie e di tempo necessarie a poter riportare i propri figli a casa. Per i bambini rimasti orfani o con genitori che ne abbiano dichiarato l'abbandono permanente, vengono invece avviate le pratiche per l'adozione da parte di famiglie rumene e solo in circostanze straordinarie l'adozione internazionale.

Il Codice di famiglia rumeno del 1954 contiene vari articoli sull'adozione, molti dei quali presi da legislazioni precedenti. L'articolo 66 del presente Codice afferma che l'adozione debba essere una pratica volta alla realizzazione degli interessi del minore adottato e gli articoli dal 67-85 riconoscono due tipi d'adozione nazionale. Il primo, di *semplice adozione*, si ha quando il figlio adottivo mantiene dei legami con la famiglia naturale; il secondo, di *piena adozione*, si realizza nel momento in cui il figlio adottivo arriva ad assumere tutti i diritti di un figlio naturale nella famiglia in cui entra.

L'adozione internazionale è invece trattata nel Decreto 137/1956, che modifica gli articoli 73 e 74 del Codice di famiglia, imponendo per ogni adozione

internazionale l'autorizzazione diretta del presidente. Nella realtà, le misure legali d'adozione previste dal Codice di famiglia non sono mai seguite durante il regime di Ceaușescu. Tutti i figli indesiderati sono messi negli istituti e per nessuno vengono avviate pratiche diverse.

La legge n. 3/1970, adottata il 28 marzo 1970, rappresenta il primo caso di legge indirizzata alla tutela specifica dei minori sotto il regime di Ceaușescu. Non a sorpresa arriva quattro anni dopo il divieto di controllo delle nascite a soluzione dell'aumento di figli indesiderati. La legge distingue varie categorie di bambini in base all'età e allo stato di salute e pur non proibendo ante litteram l'adozione, lascia come unica alternativa percorribile dalle famiglie l'istituzionalizzazione dei figli. La condizione di vita negli istituti è spesso disumana. Si accolgono fino a 500 bambini, il personale è insufficiente e impreparato. La divisione in base all'età non tiene conto delle esigenze e dei bisogni dei bambini, che sono mantenuti al di fuori di ogni relazione stabile con i genitori.

Negli anni '80, di fronte al fallimento dell'economia comunista Ceaușescu inizia a utilizzare la propria popolazione per incrementare, con un ultimo disperato tentativo, le entrate nelle casse dello stato. Concedendo autorizzazioni sotto banco capaci di aggirare i limiti imposti dal Codice di famiglia, inizia ad aprire le porte dell'adozione internazionale soprattutto verso l'Europa e Israele in cambio di 1000-6000\$ a figlio<sup>58</sup>. Si sviluppa così un vero proprio mercato nero di minori. Il numero esatto e la destinazione dei bambini sono spesso rimasti sconosciuti, ma il loro movimento lungo i confini internazionali è stato fortemente denunciato dai media dei paesi di arrivo.

---

<sup>58</sup> Kligman G., *The Politics of Reproduction in Ceaușescu's Romania: A Case Study in Political Culture*, East European Politics and Societies, Volume 6, No. 3, Fall 1992.

### 3.2 Il periodo di riparazione (1990-1991)

A far da sfondo al periodo immediatamente dopo la caduta di Ceaușescu è un generale ottimismo. I rumeni sperano nel cambiamento e attendono le riforme. La legislazione sui minori guarda in questi anni soprattutto all'adozione. Il 31 giugno 1990 è approvato il decreto presidenziale di legalizzazione e decentramento delle adozioni internazionali. La legge n. 11/ 1990<sup>59</sup>, legge d'approvazione dell'adozione, trasferisce la responsabilità per le adozioni alle corti locali. È inoltre abrogato l'articolo del Codice di famiglia sull'autorizzazione tramite firma presidenziale. Con questa legge la Romania si avvicina a quanto già disciplinato dagli Stati Uniti e dai paesi dell'Europa occidentale.

Il 28 settembre 1990, la Romania è tra i primi paesi a ratificare la *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite (UNCRC)*, tramite la legge n. 18/1990<sup>60</sup>. Gli articoli principali riguardo alla condizione degli orfani sono l'articolo 20 e 22. L'articolo 20 considera obbligo dello Stato fornire una particolare protezione a tutti i bambini privi della tutela familiare, in modo da poter assicurare un'appropriata alternativa alla famiglia d'origine o l'attivazione di specifici istituti di cura. L'articolo 21 indica come obbligo specifico dello Stato l'avvio delle procedure d'adozione solo a protezione dell'interesse del bambino e solo per mezzo delle autorità competenti.

La Romania interpreta l'adozione non sempre secondo lo spirito della Convenzione, e, nello specifico, le pratiche legali non sono avviate dalle autorità competenti. Nonostante la decisione finale spetti alle corti locali, nella realtà molti bambini sono adottati tramite vie private direttamente dalla famiglia biologica all'interno del mercato nero<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Lege nr. 11/1990 din 31 iulie 1990, privind incuviintarea infierii.

<sup>60</sup> Lege nr. 18/1990 din 27/09/1990, Republicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 314 din 13/06/2001 pentru ratificarea Conventiei cu privire la drepturile copilului.

<sup>61</sup> Greenwell K. F., *Child welfare reform in Romania: abandonment and deinstitutionalization, 1987-2000*, Bucharest: US Agency for International Development, 2001.

È del 22 gennaio 1991, la decisione di rimettere in piedi una *Commissione rumena sulle adozioni* per monitorare il flusso delle adozioni degli istituti. I potenziali genitori sono registrati dalla Commissione e vengono analizzati insieme alla lista di bambini eleggibili. Dopo aver unito il minore ai futuri genitori si deve ottenere un permesso scritto per incontrare il bambino nell'istituto. La procedura spesso termina con successo ma più famiglie hanno ricevuto informazioni sbagliate sul bambino, ad esempio riguardo allo stato di salute o alla sua storia: in alcuni casi venivano assegnati bambini che non erano più all'interno degli istituti. In questi casi la famiglia deve nuovamente iniziare la pratica oppure decide di affidarsi a canali illeciti.

Nell'aprile 1991 uno studio preparato dalla Difesa Internazionale dei minori e dai Servizi Sociali Internazionali stima che oltre un terzo delle adozioni internazionali provenga dalla Romania. Si registrano 2594 adozioni dalla Romania verso gli Stati Uniti solo nel 1991<sup>62</sup>.

Questo flusso incontrollato porta il governo rumeno a modificare la legge n. 11/1990 solo un anno dopo la sua approvazione. La legge di revisione, approvata il 17 giugno 1991, legge n. 48/1991<sup>63</sup>, è generalmente conosciuta come la "moratoria sulle adozioni internazionali". Si hanno ora restrizioni sull'elezione di un bambino all'adozione e diventano più selettivi i criteri di valutazione delle famiglia straniere. Le coppie richiedenti devono avere sopra i venticinque anni ed essere sposati da almeno tre anni; la differenza d'età tra il bambino e la famiglia adottiva deve essere minore di trentacinque anni per la madre e di quaranta per il padre; la coppia non deve avere più di due figli, naturali o adottati, sotto i sette anni. Lo spirito della legge è quello di bloccare il commercio di bambini, mettere fuorilegge le adozioni private e affermare i meccanismi capaci di proteggere i diritti dei bambini e delle famiglie. Questo si traduce in forti limitazioni per tutti gli stranieri che guardano alla Romania aspettandosi una relativamente facile e veloce adozione.

---

<sup>62</sup> Studio citato in Jonathan Dickens, *The paradox of inter-country adoption: analysing Romania's experience as a sending country*, International Journal of Social Welfare 11 (1), 2002 .

<sup>63</sup> Lege nr.48/1991 din 16 iulie 1991 pentru completarea și modificarea unor dispozitii legale privind infierea.

Sotto la nuova legge sono mantenute le liste ma si ha un rinvio di sei mesi nelle pratiche, durante le quali si valuta se non vi sia una famiglia rumena interessata all'adozione. Solo se in questi sei mesi non viene trovata nessuna famiglia rumena allora il bambino può essere destinato all'adozione internazionale.

Per essere considerato *abbandonato*, il minore deve aver vissuto per almeno sei mesi all'interno di un istituto. Lo status legale di *orfano* è invece assegnato quando entrambi i genitori siano deceduti, quando i genitori acconsentano all'adozione del proprio figlio (con un diritto di revoca del consenso entro quindici giorni) o, infine, quando i genitori rinunciano ai propri diritti sul figlio attraverso una decisione legale irrevocabile.

Le uniche eccezioni concesse alle linee guida sono i casi di bambini che hanno particolari difficoltà nell'essere adottati, come ad esempio quelli già grandi o con handicap.

### **3.3 Il periodo di riorganizzazione legislativa (1992-1996)**

Questo è un periodo di forti contraddizioni e riforme confuse. Si hanno, da un lato, le rimozioni degli ostacoli per l'adozione internazionale, dall'altro, non vengono formulate politiche alternative all'istituzionalizzazione.

Gli snodi legislativi di questi anni sono costituiti dalla legge n. 47/1993 che definisce lo status giuridico di minore abbandonato, dalla legge n. 84/1994 che adotta gli articoli della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozioni internazionali, e dalla legge n. 65/1995 a modifica delle leggi n. 11/1990 e 48/1991.

In seguito alla moratoria sull'adozione internazionale del 1991 molti bambini non risultano adottabili perché non rientrano nei criteri capaci di definirli *orfani* da un punto di vista legale. Due importanti leggi si propongono ora di rendere più facile e veloce l'adozione per quei minori altrimenti condannati a rimanere negli istituti.

La prima, la legge n. 84/1994 permette l'entrata in vigore della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozioni internazionali, firmata il 29 maggio 1993 all'Aja e ratificata dal governo rumeno il 1 maggio 1995. Obiettivo della convenzione è la tutela del minore, dei genitori naturali e dei genitori adottivi, attraverso una maggiore cooperazione fra gli stati in modo da prevenire il traffico di bambini e ogni altro tipo di abuso. Il grande potenziale della convenzione è di facilitare le adozioni internazionali in Romania. Essa afferma che quando un cittadino di un paese firmatario adotta un bambino da un altro paese membro, lo stato ricevente automaticamente riconosce l'adozione nel paese d'origine. Prima di questa norma i genitori adottivi dovevano per prima cosa adottare il bambino nel paese d'origine, e in un secondo momento ri-adottare il minore nel proprio paese.

Per assicurare che l'adozione internazionale segua la prassi legale, il Codice Penale

Rumeno estende l'accusa di reato a chiunque riceve o offre denaro o qualunque altro tipo di bene per ottenere il via libera all'adozione di un bambino.

In conformità all'articolo 4 della Convenzione, la Romania adotta una nuova legge sull'adozione che disciplina i criteri d'eleggibilità dei minori per l'adozione internazionale. Si tratta della legge n. 47/1993<sup>64</sup>, approvata l'8 giugno 1993, e passata sotto il nome di Dichiarazione giudiziaria dell'abbandono. Dando una chiara definizione legale al precedente ambiguo status di abbandono, riesce a rimuovere ulteriori ostacoli all'adozione internazionale. Nello specifico, la legge affronta il concetto di *disinteresse* al quale segue la dichiarazione legale di minore *abbandonato* da parte dei giudici, se per un periodo superiore a sei mesi il bambino non riceve nessuna visita da un qualunque membro della famiglia.

A queste riforme si aggiunge la revisione delle precedenti norme con la legge n. 65/1995 approvata il 27 giugno 1995. Ora tutti i minori eleggibili d'adozione devono essere certificati dall'autorità competente, non possono essere assegnati direttamente dalle famiglie d'origine e sono proposti direttamente dal giudice invece che dopo una visita agli orfanotrofi, in modo da non renderli una sorta di

---

<sup>64</sup> Lege nr.47/1993 din 7 iulie 1993, cu privire la declararea judecătorească a abandonului de copii.

“baby shop”. La discontinuità maggiore con le disposizioni passate è nel periodo di rinvio di sei mesi. Con la nuova legge le autorità competenti devono provare che durante questo arco di tempo non è stata trovata nessuna famiglia rumena disposta ad adottare.

Nonostante la liberalizzazione delle adozioni internazionale, non si hanno reali cambiamenti nelle politiche rumene di gestione degli istituti. La legge 3/1970 è ancora in vigore e l'istituzionalizzazione rimane l'unica reale soluzione all'abbandono.

In contemporanea si assiste ad un aumento degli abbandoni rispetto al periodo di pre-1989. Causa diretta è la continua insicurezza economica, descritta precedentemente, con una forte crescita della disoccupazione, gli elevati prezzi dei beni di consumo e l'abbassamento dei salari.

Nel marzo 1993 il governo rumeno istituisce la *Commissione nazionale per la protezione dei minori* con l'intento di migliorare le condizioni sociali dei bambini negli istituti. Ma gli ostacoli legali riscontrati di fronte a leggi obsolete, rendono impossibile qualunque azione ed è mantenuto lo status quo.

### **3.4 Il periodo delle riforme reali (1997-2000)**

In questo terzo periodo di riforme il governo rumeno riesce finalmente ad avviare un coordinamento degli sforzi per dar vita ai principi sanciti dalla UNCRC, promuovere alternative all'istituzionalizzazione e decentralizzare le responsabilità per la tutela dell'infanzia.

La cornice giuridica è realizzata con l'Ordinanza d'Emergenza n. 26/1997 (tradotta con la legge n. 108/1998) sulla protezione dei minori in difficoltà e l'Ordinanza d'Emergenza n. 25/1997 (futura legge n. 87/1998) di specificazione delle condizioni d'adozione.

Le elezioni presidenziali del 1996, con la vittoria di Emil Costantinescu, portano quel cambiamento necessario per l'inizio di reali riforme di child welfare. Il '97 è l'anno chiave per l'avvio di questi processi.

Il primo passo è la creazione del *Dipartimento di protezione minorile* (DPC) nel gennaio 1997, al posto della Commissione nazionale per la protezione dei minori. Il mese successivo il Dipartimento ha già elaborato le linee guida d'azione per il governo. Le competenze che gli sono proprie passano dal vigilare l'osservanza dei diritti dei minori, al raccogliere e sintetizzare le informazioni sulle varie situazioni presenti su tutto il territorio; dal proporre nuove normative per una sempre migliore regolamentazione della tutela minorile, all'armonizzazione della legislazione interna con le tendenze internazionali e infine, promuovere nel lungo periodo l'assistenza ai bambini e alle famiglie.

Il primo atto del Dipartimento, ancor prima dell'avvio di ogni tipo di riforma, è la realizzazione, insieme alla Commissione nazionale di statistica, di un censimento di tutti i bambini istituzionalizzati per avere una fotografia del fenomeno a livello nazionale. La realtà che emerge è quella di 98872 bambini presenti in 653 istituti (l'1,7% della popolazione totale sotto i diciotto anni). Tra questi il 13,9% ha un unico genitore e solo l'1,8% è orfano di entrambi. Nonostante più della metà dei bambini abbiano ancora i genitori, molti di loro non hanno più contatti con le famiglie da oltre sei mesi. In molti casi lo status giuridico non è definito, rendendo difficile se non improbabile la de-istituzionalizzazione. Secondo sempre i dati del censimento, il 48,8% dei bambini non ha un certificato di nascita e solo il 3,5% dei minori in istituto è abbandonato dal punto di vista giuridico. Il consenso all'adozione da parte dei genitori è dato all'1,9% dei casi. Per un altro 1,3% le procedure di abbandono sono avviate<sup>65</sup>. Con questa conoscenza del problema iniziano le riforme.

Al governo, sono richiesti significativi cambiamenti nella cornice istituzionale e legale del paese 1) per poter ridurre il numero dei minori negli istituti; 2) aumentare i reinserimenti dei bambini nelle loro famiglie d'origine o trasferirli in

---

<sup>65</sup> Lataianu C. M., *Social protection of children in public care in Romania from the perspective of European Union integration*, in "International Journal of Law, Policy and the Family" Vol. 17; No.1/2003; 99-120; ISSN 1360-9939.

famiglie affidatarie o adottive; 3) migliorare le cure negli istituti e ridurre il numero dei bambini di strada.

La via scelta per la messa in opera di questi obiettivi vede come prima tappa, nel giugno 1997, la deroga della legge n. 3/1970. Essa è sostituita dall'Ordinanza d'Emergenza n. 26, approvata nel giugno 1998 con la legge n. 108/1998. L'ordinanza interpreta per la prima volta l'istituzionalizzazione come una soluzione temporanea alla quale è da preferirsi la famiglia come ambiente per la crescita del bambino. La creazione di reti di servizi integrati per bambini e adolescenti in difficoltà si basa ora sulla premessa che la famiglia sia il luogo migliore in cui crescere e si afferma con forza l'importanza di un ambiente familiare equilibrato per un corretto sviluppo dei minori.

La legge n. 108/1998 è animata dalla volontà di garantire l'assistenza ai *minori in difficoltà*, categoria che comprende tutti i bambini il cui sviluppo fisico e intellettuale rischiano di essere compromessi, siano essi abbandonati, rifiutati o soggetti a violenze. A differenza delle leggi precedenti, questa normativa promuove una radicale ristrutturazione dei servizi pubblici in modo da rendere effettiva la protezione dei minori da parte dello stato. Fino al 1997 la tutela dell'infanzia è stata interamente centralizzata sotto i vari ministeri della sanità, educazione e lavoro. La decentralizzazione che da oggi è avviata, costituisce il più risolutivo cambiamento della pubblica amministrazione rumena dopo il 1989, con la creazione di oltre 30000 nuovi posti di lavoro in più di venti nuove istituzioni<sup>66</sup>.

Con questa legge la responsabilità principale è trasferita dalle autorità nazionali ai Consigli regionali, ognuno dei quali dotato di un'apposita *Commissione per la protezione dei minori*. Queste Commissioni, guidate da rappresentanti locali ed esperti in materia d'infanzia, hanno ora l'autorità per valutare le politiche più appropriate di cura per il proprio territorio. Nella prassi ogni singolo caso di minore istituzionalizzato è presentato alla Commissione da un assistente sociale che lavora all'interno dell'istituto stesso. Dopo aver ascoltato le informazioni generali sul bambino si valutano le possibilità di un reinserimento nella famiglia

---

<sup>66</sup> Greenwell K. F., *Child welfare reform in Romania: abandonment and deinstitutionalization, 1987-2000*, Bucharest: US Agency for International Development, 2001.

biologica o dell'accoglienza in famiglie affidatarie. Infine, i membri della Commissione si riuniscono e decidono la via migliore da perseguire che comunicheranno all'assistente sociale.

Un'altra innovazione portata dalla nuova legge è la rapidità con cui si cerca di destinare all'adozione i bambini più piccoli per evitare che i primi anni in istituto abbiano un impatto negativo sul suo sviluppo. Le famiglie rumene possono acconsentire all'adozione del figlio immediatamente alla nascita, mantenendo un diritto di trenta giorni di revoca sulla decisione. Passando sotto la responsabilità la Commissione regionale, inizia la ricerca di una famiglia rumena disposta a adottare. Se dopo sessanta giorni non si hanno risultati il bambino viene avviato verso l'adozione internazionale. Con la nuova legislazione, l'adozione internazionale può arrivare ad un esito felice entro il terzo mese d'età del bambino.

Secondo il principio di sussidiarietà<sup>67</sup>, si dà inizio al decentramento con l'idea che i servizi pubblici siano più efficienti se decentrati a livello regionale perché più vicini alle necessità del cittadino. La decentralizzazione dei servizi in Romania ha portato ad un lavoro più a stretto contatto con le famiglie in difficoltà e le risorse locali iniziano a essere indirizzate in tal senso.

Sempre dal 1997, la rete d'istituti messa in piedi durante il regime comunista è profondamente trasformata, compresa la rigida separazione degli istituti in base all'età dei bambini. I vecchi nomi vengono abbandonati e si ha l'apertura di *centri d'accoglienza* per ragazzi di tutte le età. Le trasformazioni non si limitano al nome, ma vanno ad incidere la filosofia dell'organizzazione e le stesse funzioni. I principi sui quali si fonda il nuovo sistema d'assistenza passano per il riconoscimento, l'osservanza e la promozione dei diritti di ogni bambino; la garanzia della crescita in un ambiente familiare; la realizzazione di un progetto specifico per ogni minore tenendo a mente il carattere limitato e temporaneo che l'istituzionalizzazione deve avere; la formazione di assistenti professionali e infine, la riduzione del numero di bambini all'interno degli istituti.

---

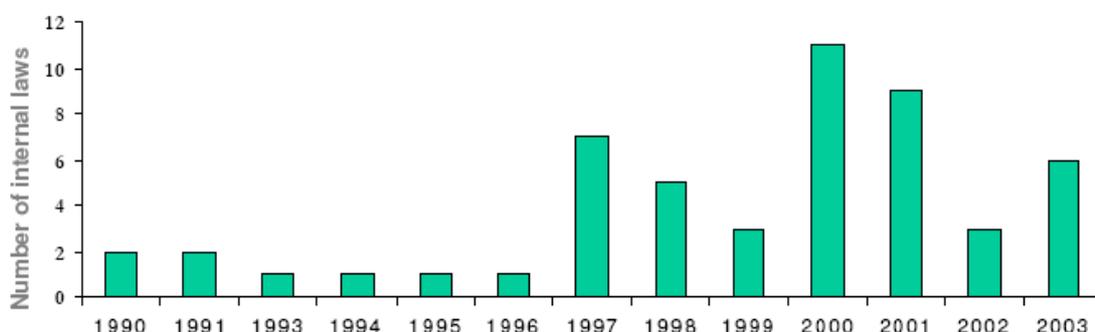
<sup>67</sup> Il concetto di sussidiarietà si rifà alla nozione secondo la quale il potere a livello di governo quando è delocalizzato è anche esercitato in modo più efficace.

Il numero d'assistenti sociali, psicologi e psichiatri per centro è deciso in base al numero di bambini accolti. Le nuove regole prevedono che si abbia un educatore per ogni sei bambini sopra i due anni, mentre uno ogni quattro per quelli sotto i due anni.

L'Ordinanza d'Emergenza del 25 giugno 1997, adottata un anno dopo con la legge n. 87/1998, si riferisce esclusivamente alle condizioni per l'adozione. Legge promossa dal Dipartimento di protezione dei minori, è pensata per essere in linea con la UNCRC nella promozione dell'adozione nazionale e internazionale. Sono introdotte linee di comportamento per disciplinare l'adozione nel solo interesse del bambino. L'adozione nazionale è preferita all'internazionale per rispettare, secondo l'articolo 8 della Convenzione, il diritto di ogni bambino a preservare la propria identità, inclusa quella nazionale, il nome e le relazioni con la famiglia d'origini secondo i limiti stabiliti dalla legge. Per questo, quando bisogna valutare tra le differenti soluzioni, la preferenza deve ricadere sulla scelta capace di garantire una continuità, nella crescita del bambino, di etnia, religione, cultura e lingua.

La Commissione rumena sulle adozioni, creata nel 1991 sotto il Ministero della sanità, è trasferita sotto la responsabilità del DPC che verifica che le azioni siano a norma di legge.

Il salto qualitativo ma anche quantitativo di questi anni, nella produzione di leggi da parte del governo rumeno, salta ancora più all'occhio se affiancato ai dati dei periodi precedenti.



Fonte: UNICEF 2004

Nonostante i numerosi miglioramenti a livello legislativo, vi sono diverse le difficoltà riscontrate nell'attuazione delle strategie di governo. La mera decentralizzazione e il semplice spostamento di responsabilità dai vari ministeri alle autorità locali non possono risolvere il fenomeno dell'istituzionalizzazione. Le regioni sono ora a capo della protezione minorile nella propria area e per poter espletare questo compito ricevono dei finanziamenti dal governo nazionale. Come si può immaginare, non sono rari i casi in cui il denaro ricevuto viene investito in altri settori considerati più importanti dell'infanzia. In altri casi la somma ricevuta viene utilizzata ad esempio per incrementare i salari dei funzionari locali, e si crea una vera e propria rete di corruzione.

Inoltre i corsi di formazione per il personale sono a volte troppi brevi e non qualificanti, rispetto al delicato compito di cura richiesto. D'altro lato, la paga ridotta degli assistenti sociali, psicologi e infermieri, porta a rendere frustrante un lavoro già così complesso e non incentiva i nuovi giovani a intraprenderlo.

Si hanno anche casi in cui il personale, per timore di perdere il lavoro se il numero dei bambini all'interno degli istituti fosse sceso troppo, ostacola in vario modo la de-istituzionalizzazione (impedendo le visite dei genitori, fissando le visite nell'orario di lavoro dei famigliari...)<sup>68</sup>.

L'assenza di standard minimi imposti a livello centrale dalla legge rendono anche impossibile la sanzione per una mancata osservanza.

Il clientelismo radicato nella società rumena non trova eccezione nemmeno nel settore di tutela dell'infanzia. A capo dei vari enti sono diversi i casi in cui si hanno personalità scelte non per la propria competenza.

Fino al 1999 la frammentazione delle responsabilità tra i Ministeri della sanità, dell'educazione, del lavoro e della giustizia, le diverse Commissioni regionali e il Dipartimento di protezione minorile, ha rallentato l'applicazione delle riforme.

Anche la stessa Commissione Europea, nell'ottobre 1999, denuncia la situazione.

*"The general situation could only be described as unacceptable in terms of basic infrastructure as well as hygiene, medical care, nutrition and general*

---

<sup>68</sup> Lataianu C. M., *Social protection of children in public care in Romania from the perspective of European Union integration*, in "International Journal of Law, Policy and the Family" Vol. 17; No.1/2003; 99-120; ISSN 1360-9939.

*assistance*”<sup>69</sup>. Secondo i dati dell’Unione Europea nel settembre 1999 i bambini istituzionalizzati sono 112000. Del totale, circa 60000 sono sotto la responsabilità del DCP. Di questi, 32000 vivono in case d’accoglienza, mentre 28000 sono all’interno di programmi con famiglie affidatarie. I restanti 50000 sono divisi fra tre tipi d’istituti diversi, ognuno dei quali sotto una differente autorità centrale<sup>70</sup>. Si hanno gli *istituti d’accoglienza per minori con handicap*, gestiti dal Segretariato di Stato per le persone disabili; gli *istituti d’accoglienza per bambini con malattie croniche*, di competenza del Ministero della sanità e infine gli *istituti d’accoglienza per minori con bisogni speciali*, sotto la guida del Ministero dell’educazione.

Alla fine del rapporto, l’Unione Europea si raccomanda che “*the Romanian Government give top priority to child protection and assume the primary responsibility for the welfare of children living in residential institutions, provide adequate budgetary resources for maintaining acceptable standards of care and implement the structural reform of child care institutions*”. Un’ultima richiesta è la creazione di un’unica autorità responsabile per delineare le politiche in materia d’infanzia, che controlli e supervisioni i vari istituti e insieme rediga delle norme di tipo metodologico sugli standard minimi nella cura dei minori. Il rapporto si chiude con un avvertimento: “*the opening of the negotiations with Romania should be conditional on the confirmation of effective action being taken by the Romanian authorities to provide adequate budgetary resources and to implement structural reform of children institutions before the end of 1999*”<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> *Regular Report from the European Commission on Progress towards Accession to European Union. Romania*, 13 ottobre 1999.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

### 3.5 Gli anni del controllo europeo (2000-2007)

Nell'ultimo periodo di riforme reali ancora in atto può essere individuato un sotto-periodo caratterizzato dal controllo dell'Unione Europea in vista dell'ingresso della Romania, avvenuto nel gennaio 2007.

Prima risposta alle richieste comunitarie è l'Ordinanza d'Emergenza 192/1999 che crea l'*Agenzia Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Minori (Agentia Nationala pentru Protectia Drepturilor Copilului - ANPDC)*. Ente sotto il coordinamento diretto del Primo Ministro con il compito di "controllare il rafforzamento delle politiche nazionali di riforma del sistema dei servizi e delle istituzioni che assicurano la promozione dei diritti dei bambini, così come la cura e la protezione dei minori a rischio e disabili"<sup>72</sup>. L'Agenzia prende sotto di sé le funzioni del Dipartimento di protezione minorile, che viene sciolto, e del Segretariato di stato per le persone disabili per quanto riguarda le politiche a favore dei minori disabili. Gli istituti d'accoglienza per bambini con malattie croniche e per minori con bisogni speciali sono trasferiti dal Ministero della sanità e dal Ministero dell'educazione, sotto il coordinamento dell'Agenzia. L'Ordinanza d'Emergenza inizia però a essere criticata, in particolare si accusa il governo di averla approvata in fretta, sotto le pressioni dell'Unione Europea. Non sono state consultate le parti sociali interessate e non vengono interpellati gli esperti. Come primo esito, le autorità locali resistono a trasferire le loro responsabilità sotto la nuova Agenzia. I fondi locali devono ora essere indirizzati alle attività della nuova istituzione e questo fa sì che i Consigli regionali debbano reperire nuovi fondi per svolgere la funzione di sempre di tutela dei minori sul proprio territorio. L'empasse è superato quando il nuovo Primo Ministro, Mugur Isărescu, si impegna personalmente nella vicenda, minacciando di richiedere le dimissioni per quei funzionari ministeriali che ostacoleranno lo spostamento di ruoli verso l'Agenzia. L'ultimatum porta nel giugno 2000 ad avere già l'85-87%

---

<sup>72</sup> Ordinanza d'Emergenza 192/1999 capitolo I, art.2.

degli istituti gestiti dai Ministero della sanità e dell'educazione e dal Segretariato di stato per le persone disabili sotto il controllo dell'Agenzia<sup>73</sup>.

Oltre alle vicende burocratiche, l'Agenzia è stata impegnata nel stilare la *Strategia Nazionale di Riforma del Sistema di Tutela dell'Infanzia per il Periodo 2000-2003*. I cambiamenti richiesti prevedono:

- la ristrutturazione dei servizi e degli istituti già esistenti con una ridefinizione nell'utilizzo delle loro risorse finanziarie, materiali, umane e tecniche
- lo sviluppo di un sistema nazionale di monitoraggio delle condizioni di vita dei minori a rischio e l'utilizzo di risorse finanziarie a livello locale centrale
- la promozione delle risorse umane all'interno del sistema di *child welfare* attraverso la definizione di uno status professionale competente
- la sostanziale diminuzione del numero di bambini istituzionalizzati, fino alla totale chiusura degli istituti e al reinserimento in famiglia entro la data di ingresso nell'Unione Europea
- l'aumento della partecipazione della società civile per lo sviluppo di un sistema nazionale a tutela dei minori<sup>74</sup>.

Per promuovere le riforme, l'Agenzia finanzia gli enti locali in questi ambiti. Con questa prospettiva, nel giugno del 2000, il governo approva il "Programma a Supporto dell'Azione dei Servizi per la Cura dei Minori Istituzionalizzati". I rappresentanti dell'Unione Europea, insieme al Primo Ministro rumeno e ai rappresentanti del Ministero degli affari esteri inoltre approvano il Libro Bianco della Protezione dell'Infanzia. Questo documento indica le priorità delle azioni, insieme ai meccanismi di richiesta fondi alla Banca mondiale, Unicef e ai programmi promossi dall'Unione Europea. Tra questi ultimi, il più importante è il Programma PHARE "Children First" avviato nel 1999 con uno stanziamento di

---

<sup>73</sup> Lataianu C. M., *Social protection of children in public care in Romania from the perspective of European Union integration*, in "International Journal of Law, Policy and the Family" Vol. 17; No.1/2003; 99-120; ISSN 1360-9939.

<sup>74</sup> Ibidem.

fondi pari a 25 milioni di euro a supporto alla riforma del sistema di tutela dell'infanzia. Gli obiettivi, che con questo programma l'Unione Europea vuole sostenere, vanno in due direzioni: la de-istituzionalizzazione dei bambini attraverso la chiusura dei grandi istituti e la prevenzione dell'abbandono dei bambini attraverso la creazione di servizi alternativi di cura.

Come conseguenza diretta di tutte queste riforme, a metà del 2000, il numero di bambini negli istituti d'accoglienza pubblici scende a 29.942: 3.973 sono quelli e centri di accoglienza privati, 23.591 i minori presso case famiglia e 3.883 quelle destinate ai centri d'accoglienza con educatori professionali <sup>75</sup>. I miglioramenti appaiono in modo più eloquente all'interno del contesto di quegli anni. Con una comparazione della realtà sociale minorile dal 1996 al 2000, si nota un calo di almeno 13.000 bambini nei centri d'accoglienza pubblici mentre il numero dei minori accolti nelle case famiglia è più che raddoppiato. Inoltre sono emerse nuove tipologie di servizio: centri d'accoglienza privati e centri d'accoglienza con educatori professionali.

	<b>Numero dei bambini nei centri d'accoglienza pubblici</b>	<b>Numero dei bambini nei centri d'accoglienza privati</b>	<b>Numero dei bambini nelle case famiglia</b>	<b>Numero di bambini nei centri d'accoglienza con educatori professionali</b>
<b>31.12.1996</b>	41823	0	10999	0
<b>6.12.1997</b>	44474	0	11899	0
<b>31.12.1998</b>	39607	0	16596	479
<b>31.12.1999</b>	30069	3287	20673	3036
<b>30.6.2000</b>	29042	3973	23591	3833

Fonte: ANPDC

Il nuovo rapporto della Commissione Europea, del novembre 2000, è meno negativo del precedente. Rimane ancora da migliorare la condizione di tutti quegli

<sup>75</sup> I dati sono presi dall'Agenzia Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Minori.

istituti che “are still heavily dependent on humanitarian assistance provided by foreign donors”,<sup>76</sup>.

L'anno seguente l'Unione Europea rinnova i fondi al programma “Children First” con 7,5 milioni di euro e 10 milioni di euro nel 2002, riuscendo così a finanziare 27 progetti finalizzati alla creazione di servizi, all'interno delle strategie regionali di lungo termine, per la chiusura degli istituti.

Sempre in linea con le direttive europee, il governo rumeno elabora per il periodo 2003-2004 un *Programma Sociale (Programul Social pentru 2003-2004)* in risposta alle necessità e agli interessi d'ampie categorie sociali della popolazione. Secondo l'autorità rumena, l'efficienza economica deve coniugarsi con l'interesse alla dimensione umana del profitto. Progresso economico e sociale debbano procedere insieme: in un meccanismo di libero mercato, lo sviluppo economico deve quindi combinarsi con la coesione sociale. Una politica sociale efficiente deve perciò garantire un livello di protezione sociale adeguato ai cittadini e un appropriato tenore di vita. Viene affermato e applicato il principio di base della politica sociale comunitaria di “*Consolidamento del ruolo delle politiche sociali come fattore produttivo*”. Destinare una più ampia parte del bilancio alle spese sociali, per l'educazione, la sanità, il sostegno della famiglia, è così considerato un investimento nelle risorse umane, con effetti economici positivi. Gli obiettivi del Programma sono cinque:

- protezione sociale della famiglia
- realizzazione di edifici per attività a carattere sociale
- miglioramento ed estensione dell'accesso della popolazione ai servizi sociali
- riduzione dell'impatto sociale della ristrutturazione economica
- miglioramento dello stato di salute della popolazione

Nello specifico la tutela della famiglia e delle categorie vulnerabili e svantaggiate prevede la garanzia di assegni statali per i minori differenziati in base al reddito e

---

<sup>76</sup> Commissione Europea, *Romania 2000. Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, p.20.

al numero di figli. Latticini e pane saranno forniti gratuitamente ai bambini frequentanti l'asilo e le classi elementari dalla prima alla quarta. Si promette lo sviluppo di un programma sanitario nazionale per migliorare gli indicatori di mortalità infantile e materna, e di natalità. Come ogni programma a carattere politico l'incidenza reale delle promesse fatte è stata marginale.

Il vero miglioramento, almeno dal punto di vista legislativo, il governo rumeno lo realizza nel 2004. L'approvazione della legge n. 272/2004 costituisce una reale discontinuità con le contraddizioni del passato e con le politiche spesso ambigue messe in piedi dai vari rappresentanti del governo. Questa legge è un ennesimo tentativo, questa volta riuscito, d'attuazione della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia ratificata dalla Romania quattordici anni prima. La Convenzione prevede che ad ogni minore siano garantiti il diritto all'educazione, all'assistenza medica, alla libertà d'opinione e la protezione sociale da ogni tipo d'abuso. La legge traduce questi principi nell'articolo 6 che incoraggia:

- a) observing and primarily promoting the best interests of the child;*
- b) equal opportunities and non-discrimination;*
- c) raising the awareness of the parents on the exercise of their rights and on the fulfilment of parental duties;*
- d) the primordial responsibility of the parents to observe and guarantee the rights of the child;*
- e) the decentralization of the child protection services, the multi-sectorial intervention and the partnership between the public institutions and the authorized private institutions;*
- f) providing individualized and personalized care for each child;*
- g) observing the dignity of the child;*
- h) hearing the opinion of the child and giving it due weight, in accordance with the age and maturity of the child;*
- i) providing stability and continuity in caring, raising and educating the child, taking into account the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background, in the case of undertaking a protection measure.*
- j) celerity in making all decisions concerning the child;*

- k) providing protection against child abuse and neglect;*  
*l) interpreting each legal act concerning the rights of the child in correlation with the entire collection of regulations in this filed* <sup>77</sup>.

Costituita da dodici capitoli, per un totale di centoquarantotto articoli, la legge richiama direttamente la Convenzione delle Nazioni Unite all'art.1. Gli enti proposti per valutare la situazione del minore e della sua famiglia e responsabili dell'attuazione della legge sono indicati all'art. 4. Oltre al NAPCR a livello locale si parla della Comisia pentru protectia copilului (CPC), della Directia generala de asistenta sociala si protectia copilului (DGASPC), Serviciul public de asistenta sociala (SPAS) e dell'Oficiul Român pentru Adoptii (ORA).Questi nuovi enti, a vari livelli, agiscono principalmente in due direzioni: assicurare aiuti materiali alle famiglie in difficoltà e offrire servizi alternativi alla cura di tipo residenziale.

Nello specifico la Commissione per la Protezione dei Minori (CRC)<sup>78</sup> è sotto l'autorità dei vari Consigli regionali e svolge un lavoro specialistico nel settore senza avere però una personalità legale. Prevede misure specifiche per i minori abbandonati; fissa il livello di handicap di un bambino disabile e indirizza verso altri istituti i minori che abbiano presentato delle forti lamentele.

Il Dipartimento Generale per la Cura Sociale e la Protezione dei Minori (DGASPC)<sup>79</sup> è invece un'istituzione statale con una propria personalità legale, creata e finanziata dai vari consigli regionali. Ha alcuni compiti specifici come lo stilare un rapporto di valutazione iniziale sulla condizione delle famiglie e dei figli con una previsione delle misure di protezione speciale da attuare; controlla ogni tre mesi le attività iniziate e decide se attivarne di nuove; si occupa della formazione d'assistenti alla maternità professionali e ha la responsabilità di alcuni servizi di tutela specifici come quelli verso i minori disabili.

Il Servizio Pubblico di Assistenza Sociale (SPAS) è un corpo amministrativo sotto l'autorità regionale che controlla le condizioni dei minori nel proprio territorio,

---

<sup>77</sup> Lege nr. 272/2004 din 21/06/2004 Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 557 din 23/06/2004, *Privind protectia si promovarea drepturilor copilului*, Capitolul I, art. 6.

<sup>78</sup> Ente creato dalla Decisione Governativa 1437/2004.

<sup>79</sup> Istituzione i cui compiti sono stati in parte modificati e meglio definiti con l'art.2 c.b della Decisione Governativa 1434/2006.

definisce e chiarifica lo status legale dei minori e affianca gli enti locali nella scelta delle varie politiche da attuare.

Infine, l'Ufficio Rumeno per le Adozioni (ORA) è l'autorità centrale, con personalità giuridica, subordinata al governo, con il compito di coordinare e supervisionare le adozioni. Assicura l'applicazione delle leggi e promuove la cooperazione internazionale in questo ambito. Il decreto ultimo su cui si basano le sue attività è il n.272/2004, legge tanto discussa e controversa di cui parleremo in seguito.

Ogni azione, ai sensi della legge, ha come scopo fondamentale il cercare d'evitare la separazione del bambino dalla sua famiglia d'origine. I genitori sono considerati i primi e i principali responsabili nella crescita dei figli e solo "subsidiary, this responsibility falls onto the local community to which the child belongs"<sup>80</sup>. L'intervento dello stato è considerato *complementare* all'azione delle autorità locali, secondo quanto già stabilito dal principio di sussidiarietà.

La modernità della legge, soprattutto a confronto con le precedenti leggi rumene, è nella centralità che viene data alla prevenzione<sup>81</sup>. Solo quando questa risulta inefficace entrano in gioco i diversi servizi di tipo residenziale. L'art. 110 parla di centri d'accoglienza veri e propri e centri di prima emergenza nei quali i minori permangono per un periodo limitato di tempo. A questi aggiunge i centri d'assistenza materna, di tipo giornaliera o permanente, indirizzati all'accompagnamento della madre, in termini finanziari e psicologici, prima e dopo il parto. Lo stesso articolo indica anche tutti quei centri d'accoglienza sotto l'autorità dell'amministrazione pubblica che sono organizzati a livello locale dai vari Dipartimenti per la sicurezza sociale e la protezione dei minori. Dato comune ai vari tipi di centri è l'essere pensati secondo un *modello familiare*: questo, ai sensi della legge, implica la chiusura di tutti i macro-istituti che accolgono più di

---

<sup>80</sup> Lege nr. 272/2004 din 21/06/2004, art. 5 c.3.

<sup>81</sup> "In order to ensure the prevention of the child's separation from his or her family, the local councils of the cities, towns, communes and Bucharest sectors, must organize, either autonomously or in association, day-care services, according to the needs identified within the respective community", art.111 c.1.

cento bambini<sup>82</sup>. Un capitolo a parte è per i centri d'accoglienza privati che devono ottenere la licenza ed essere monitorati dal NAPCR.

Ogni azione deve essere finanziata con fondi locali di comuni e città; fondi regionali e dal settore di Bucharest; risorse statali; donazioni private o ogni altro tipo di contributo permesso dalla legge; con i soldi messi a disposizione per i vari progetti dal ANPDC<sup>83</sup>.

Per ogni bambino è inoltre garantita una somma mensile di 670.000 ROL (circa 20 euro) fissata dal governo<sup>84</sup>.

Questa legge segna realmente il punto di svolta per la Romania. Il consenso arriva anche a livello internazionale e pochi mesi dopo l'avvio delle riforme il Moscow News scriverà: *“Beginning with the 1st January 2005, Romania has fundamentally reformed its legislation and rapidly advanced from having the worst child protection system in Eastern Europe to having one of the best”*<sup>85</sup>.

Nello stesso anno la Romania riesce anche a distinguersi per un'altra legge, questa volta ampiamente criticata e considerata a più riprese illegittima e in palese violazione della Convenzione Internazionale sui diritti dell'Infanzia dell'Onu. È la legge n. 273/2004, sul regime giuridico dell'adozione, promulgata dal presidente Iliescu il 23 giugno 2004.

Le origine di tale manovra sono lontane e risalgono al 2001. Dieci anni dopo la prima moratoria, il 21 giugno 2001, il governo rumeno, con l'ordinanza n. 55, sancisce “la sospensione per un anno di tutte le richieste di adozione di bambini rumeni da parte di cittadini o famiglie straniere”, al fine di riorganizzare le attività dell'Autorità nazionale per la Protezione del bambino e l'adozione (ANPCA) e apportare modifiche alla legge sull'adozione internazionale, in vista dell'ingresso della Romania nell'Unione Europea.

Due mesi dopo, in agosto, gli Stati Uniti presentano un ricorso contro l'ordinanza, giudicando la sospensione delle adozioni internazionali illegittima. La Corte

---

<sup>82</sup> Lege nr. 272/2004 din 21/06/2004, art. 110.

<sup>83</sup> Lege nr. 272/2004 din 21/06/2004, art. 118.

<sup>84</sup> Lege nr. 272/2004 din 21/06/2004, art. 119.

<sup>85</sup> Articolo pubblicato sul Moscow News (Moskovskie Novosti) nel gennaio 2006 dal titolo *Un vento di protezione per i bambini rumeni*.

Costituzionale dà ragione ai ricorrenti: le procedure di adozione internazionali possono riprendere. A inizio ottobre il governo rumeno sospende nuovamente con ordinanza d'urgenza "qualsiasi procedura che abbia per oggetto l'adozione". Si afferma infatti che la Romania abbia bisogno di un ulteriore periodo per 'armonizzare' la propria legge sull'adozione internazionale con la legislazione straniera. Tutto è nuovamente bloccato per un anno fino all'ottobre 2002. A questa data la riforma della legge sulle adozioni internazionali è pronta e viene presentata all'Unione Europea per un parere prima della riapertura del flusso. L'UE, esaminato il disegno di legge, chiede un'ulteriore proroga di tre mesi, affinché la Romania definisca meglio il pacchetto legislativo consegnato. Si arriva così al febbraio 2003. A giugno si arriva a un'ennesima proroga, questa volta richiesta dal governo rumeno. Le adozioni potranno riprendere solo quando la nuova legge sulle adozioni internazionali sarà ultimata. Nel marzo 2004 il governo licenzia una proposta di legge e rimanda ogni decisione al Parlamento che il 15 giugno in sessione plenaria approva. Il giorno dopo la promulgazione da parte del presidente una delegazione della Commissione Bicamerale per l'Infanzia si reca a Bruxelles per un incontro con la Commissione per l'allargamento. Quando viene relazionata alla stessa Commissione la missione svolta a Bruxelles sulla situazione delle adozioni in Romania, il presidente della Commissione Bicamerale per l'Infanzia afferma: "Questa legge interrompe qualsiasi possibilità di accoglienza dei bambini rumeni. La nostra missione ci ha portato a concludere che il problema sta nel Comitato europeo per l'allargamento della Commissione Europea. Da parte loro vi è una totale chiusura rispetto al concetto di adozione internazionale. (..) Evidentemente a Bruxelles il tema dell'infanzia è considerato secondario rispetto al fatto che ci siano le condizioni – almeno di facciata – per l'ingresso della Romania nella Comunità Europea. (..) La prospettiva è quella di far cambiare questa legge". Romano Prodi, allora Capo di Gabinetto del Presidente della Commissione Europea, risponde sottolineando come "l'approccio adottato dal governo rumeno per limitare fortemente le adozioni internazionali si aggiunge ai progressi generali registrati nell'assistenza pubblica all'infanzia ed è in linea con la prassi seguita negli Stati membri dell'Unione Europea, dove la

tendenza è piuttosto quella di ammettere le adozioni internazionali soltanto in casi eccezionali”.

In contrasto a quanto appena dichiarato, lo Studio legale Santa Maria di Milano, uno dei più autorevoli studi legali europei di Diritto internazionale, elabora un memorandum sulla nuova legge rumena. “La disposizione qui in esame – si legge nel memorandum - non sembra conforme al diritto fondamentale del fanciullo ad avere una famiglia, così come sancito nei consideranda della Convenzione Internazionale sui diritti dell’Infanzia conclusa a New York il 20 novembre 1989, nonché nei consideranda della Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale firmata a l’Aja il 29 maggio 1993”.

La nuova legge sul regime giuridico dell’adozione di fatto impedisce l’adozione dei bambini da parte di coppie straniere e consente l’adozione unicamente al nonno del bambino adottabile. L’articolo 39 infatti prevede che “l’adozione internazionale di un bambino che ha domicilio in Romania può essere effettuata solo nel caso in cui l’adottante o uno dei coniugi dell’adottante che ha domicilio all’estero sia il nonno del minore per il quale è stata effettuata una richiesta di procedura di adozione nazionale”<sup>86</sup>.

Tale legge è in contraddizione con l’art.21 lettera b della Convenzione Internazionale sui diritti dell’Infanzia dell’Onu del 20 novembre 1989 che riconosce come “l’adozione in un altro paese può essere considerata un mezzo alternativo di assistenza al fanciullo, qualora questi non possa trovare accoglienza in una famiglia affidataria o adottiva nel proprio paese d’origine”. Lo stesso principio è poi ripreso dalla Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozioni internazionali firmata all’Aja il 29 maggio 1993, firmata dalla Romania il 28 dicembre 1994 e ratificata il 1 maggio 1995, che rimane così inapplicata fin dalle sue premesse, laddove si riconosce che “l’adozione internazionale può offrire l’opportunità di dare una famiglia

---

<sup>86</sup> Lege nr. 273/2004 din 21/06/2004, *Privind regimul juridic al adoptiei*, Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 557 din 23/06/2004, art. 39.

permanente a quei minori che non hanno una famiglia idonea nel loro Stato d'origine”.

In questi ultimi anni il governo rumeno ha approvato delle Ordinanze d'emergenza e proposto alcuni disegni di legge con un valore più che altro simbolico. Ultima fra tutte è la legge n. 497/2006 del 28 dicembre 2006 che consacra il giorno 5 giugno come la *Giornata nazionale contro la violenza sui minori*.

### **3.6 Il ruolo economico svolto dall'Unione Europea**

La Romania è il primo paese dell'Europa centrale e dell'est a stabilire dei rapporti ufficiali con la Comunità Europea nel 1967. Nel 1974 entra a far parte del sistema generalizzato di preferenze della Comunità Europea, per poi stabilire, subito dopo il crollo del Muro di Berlino, nel 1990, rapporti diplomatici con la UE.

Il processo di adesione è iniziato effettivamente nel 1993, con la firma, il primo febbraio, dell'Accordo europeo che istituiva una associazione tra le Comunità Europee e gli Stati membri delle stesse, da una parte, e la Romania, dall'altra. Questo accordo riconosce l'obiettivo del Paese di diventare membro dell'Unione e prevede un'assistenza finanziaria e tecnica da parte di questa.

Nel mese di marzo del 1998, l'Unione Europea lancia, ufficialmente, il processo di allargamento, e nel novembre dello stesso anno la Commissione Europea pubblica il primo rapporto sui progressi registrati dalla Romania nell'adempimento dei criteri di adesione.

Il Consiglio Europeo di Helsinki, dell'11-12 dicembre 1999, ha deciso di avviare i negoziati di adesione con Lettonia, Lituania, Malta, Slovacchia, Bulgaria e Romania. I negoziati con Bucharest sono avviati, ufficialmente, nel febbraio del

2000, su 31 capitoli della legislazione europea, e l'intero processo si è concluso nel dicembre 2004.

Se gli stati con cui aveva iniziato i negoziati ottengono il via libera, la Romania, come la Bulgaria, si vedono rimandare l'adesione e perdono la prima tornata d'ingresso nel maggio 2004.

Nel 2003, il Consiglio Europeo di Bruxelles dichiara che *“l'accoglienza della Bulgaria e della Romania nel gennaio del 2007 come membri dell'Unione, se saranno preparati, è l'obiettivo comune dei 25”*<sup>87</sup>.

È in questi anni che inizia il vero cambiamento rumeno per adattarsi agli standard comunitari.

I criteri politici per l'ingresso nell'Unione Europea stabiliti dal Consiglio Europeo di Copenhagen nel 1993, prevedono il raggiungimento della *“stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, il rispetto delle leggi, i diritti umani, la tutela e il rispetto per le minoranze, esistenza di un'economia di mercato funzionante e capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione; capacità di adempiere gli obblighi inerenti all'adesione, compresi gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria”*.

Per la Romania questo significa in concreto lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, messa in piedi di un sistema giudiziario indipendente, avvio di una reale riforma dell'amministrazione pubblica, e in materia i diritti umani, una maggiore protezione delle minoranze e una più adeguata assistenza soprattutto ai minori con problemi fisici e mentali.

Seguendo questa linea nel maggio 2004 viene approvata una strategia di riforma della pubblica amministrazione che guarda soprattutto all'amministrazione del servizio civile, alla decentralizzazione e ad un miglior coordinamento politico.

La revisione della costituzione in ottobre 2003 ha contribuito al miglioramento del processo parlamentare, dando ad entrambe le camere responsabilità primaria.

Il semaforo verde da Bruxelles all'adesione della Romania arriva il 13 aprile 2005 con il voto a favore del Parlamento Europeo. Dieci giorni dopo si ha la firma a

---

<sup>87</sup> Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003

Lussemburgo del Trattato di Adesione dove il paese acquista così anche lo statuto di osservatore presso le attività delle istituzioni europee.

*“La Romania, un Paese con un’eredità democratica forte, interrotta brutalmente nel periodo del regime comunista, ritrova oggi il suo posto nella famiglia europea”*. Così recita la Dichiarazione del Parlamento sull’adesione della Romania alla UE, adottata il 20 dicembre 2006.

Il culmine di questo cammino comunitario d’adesione arriva il 31 dicembre 2006 con l’innalzamento della bandiera dell’Unione Europea a Palazzo Vittoria (sede del governo), qualche ora prima dell’entrata della Romania, a pieni diritti, nell’Unione.

Non si è quindi concretizzata la minaccia di un rinvio al 2008 per inadempienza, e in un messaggio televisivo rivolto alla Romania ed alla Bulgaria, l’alto responsabile europeo ha ricordato come l’adesione sia stata resa possibile solo grazie “all’impressionante processo di riforme” che entrambi i governi hanno realizzato.

### **3.6.1 I programmi promossi dall’Unione Europea**

Per la prima volta nella storia del suo progressivo processo di allargamento, l’Unione europea ha previsto lo stanziamento di aiuti di preadesione di cui hanno potuto beneficiare dieci Paesi dell’Europa Centrale e Orientale (PECO)<sup>88</sup>. In particolare, per la Romania, questi aiuti si sono concretizzati in tre fondi distinti.

Il primo in ordine cronologico è il programma *PHARE*, varato nel 1989, che ha il duplice scopo di rafforzare le istituzioni, le amministrazioni e gli enti pubblici al fine di garantire l’applicazione della legislazione comunitaria e di sostenere nuovi investimenti nei settori maggiormente carenti (infrastrutture, imprese, servizi sociali). Il programma PHARE accompagna la modernizzazione

---

<sup>88</sup> Per la lista aggiornata dei Programmi e delle Agenzie comunitarie aperti alla partecipazione dei Paesi candidati, per le procedure di partecipazione e per le implicazioni finanziarie, si veda: [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ocp/ocp\\_index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ocp/ocp_index.htm)

dei PECO da più di dieci anni, ed è stato adottato nel 1997 e nel 1999 per meglio rispondere alle esigenze dell'adesione e per agevolare la transizione verso i Fondi strutturali. Esso finanzia attualmente numerosi progetti, compresa la cooperazione transfrontaliera, che interessa il futuro campo d'azione dei Fondi strutturali.

ISPA, lo strumento strutturale di preadesione, interviene nel 2000 secondo il modello del Fondo di coesione per finanziare grandi progetti a favore della tutela ambientale e delle reti transeuropee di trasporto, per favorire l'applicazione delle norme ambientali europee e per fornire assistenza tecnica.

Anche SAPARD, il programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, è operativo dal 2000 ed ha lo scopo di aiutare i paesi candidati a prepararsi alla politica agricola comune dell'UE, in particolare alle norme di qualità alimentare e di protezione dei consumatori e dell'ambiente. Esso prevede un'ampia gamma di misure per promuovere l'adeguamento delle strutture agricole, il miglioramento della qualità dei prodotti alimentari e la tutela dei consumatori, lo sviluppo rurale e la protezione dell'ambiente, nonché l'assistenza tecnica.

Un'altra istituzione europea attivamente coinvolta in Romania è la *European Investment Bank (E.I.B.)*, che fornisce prestiti su larga scala per progetti finalizzati al sostegno della transizione verso un'economia di mercato e all'adesione ai parametri europei. L'azione della *E.I.B.* è coordinata con il Programma PHARE, con le istituzioni finanziatrici degli stati membri, con la *European Bank for Reconstruction and Development*.

Dal 1990, la *E.I.B.* ha fornito prestiti per il valore complessivo di 3 miliardi di Euro. Tre quarti di questi fondi sono stati utilizzati per investimenti nel settore dei trasporti.

Nello specifico le somme entrate nelle casse dello stato rumeno sono riportate nel seguente grafico.

Stanziamiento degli aiuti preadesione (in milioni di euro, importi indicativi ai prezzi 2004)

ROMANIA		2004	2005	2006	Totale
	Phare	474	513	552	1539
	ISPA	316	342	368	1026
	Sapard	158	171	184	513
	<b>Totale</b>	<b>948</b>	<b>1026</b>	<b>1104</b>	<b>3078</b>

Fonte: Prospetto finanziario allegato ai tracciati per la Romania

A seguito dell'adesione, in accordo con l'articolo 31 del Trattato di Adesione, la Romania beneficerà durante il primo anno da Stato membro di un'assistenza finanziaria temporanea di 82 milioni di Euro per "Transition Facilities", destinati ad attività per lo sviluppo ed il rafforzamento delle capacità giuridiche ed amministrative dello Stato e per il completamento dell'adozione della legislazione comunitaria. Inoltre, disporrà di un'ulteriore assistenza finanziaria temporanea per il completamento e la piena realizzazione dello spazio "Schengen", per riuscire a predisporre entro il 2009, le misure necessarie per il controllo dei confini, interni ed esterni, dell'UE. Infine, in accordo con l'articolo 32 del Trattato di Adesione, le allocazioni finanziarie per i prossimi anni saranno di 297,2 milioni di euro per il 2007, 131,8 per il 2008 e 130,8 per il 2009<sup>89</sup>.

Nello specifico della tutela ai minori, l'Unione europea ha iniziato a lavorare sul suolo rumeno a partire dagli inizi degli anni '90. Durante il periodo 1990-2000 i finanziamenti europei hanno superato i 100 milioni di euro, finalizzati a due tipi di sostegno: nella prima fase di supporto alla Romania furono forniti essenzialmente aiuti umanitari e generi di prima necessità (per circa 60 milioni di Euro), nella seconda fase furono previsti fondi di sostegno alla riforma del sistema di tutela dell'infanzia (40 milioni)<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> La Commissione Europea ha presentato ufficialmente le nuove proposte di Regolamento, relative al piano 2007 - 2013, nel luglio 2004, approvate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea nel mese di luglio 2006.

<sup>90</sup> I dati e la cronologia dei programmi è presa dal sito dell'Autoritatea Nationala pentru Protectia Drepturilor Copilului disponibile all'indirizzo: [www.copii.ro](http://www.copii.ro)

La prima fase di aiuto umanitario viene attivata all'indomani della rivoluzione, una volta che nei media europei iniziano ad arrivare le immagini dei minori abbandonati all'interno degli istituti del regime. È proprio a loro che sono diretti una parte ingente di fondi per un valore complessivo di 48,5 milioni di euro. Gli obiettivi del programma puntano a modernizzare le strutture, garantire il riscaldamento e l'assistenza medica in ogni istituto. Dal novembre 1991 si aggiungono al Programma altri progetti pilota per sviluppare strategie alternative di tutela e percorsi di formazione per gli educatori dell'assistenza pubblica.

Questo tipo di aiuto continua nel 1998, su richiesta del Governo romeno, attraverso il

Programma PHARE, che fornisce 10 milioni di euro di aiuti umanitari a favore dei minori in strutture residenziali.

Una parte del totale (4,5 milioni di euro) viene spesa per alimenti non deperibili, latte in polvere, vitamine. Altri 4 milioni sono invece diretti alla manutenzione e ristrutturazione degli istituti stessi, mentre l'ultima parte (1,5 milioni) è per le spese legate alla supervisione del programma e per l'assistenza tecnica all'Agenzia Nazionale per la Tutela dell'Infanzia e l'Adozione (ANPCA) che inizia a elaborare le riforme necessarie.

L'assistenza continua con 17,5 milioni, finanziati dal Programma ECHO del 1998, che distribuisce aiuti umanitari a 35 istituti e ospedali per bambini. Caritas (Austria) e Solidarité (Francia) sono le ONG indicate per la realizzazione di tale programma.

La seconda fase di intervento comunitario, più che alle necessità meramente materiale, guarda al sostegno per una riforma del Sistema di Tutela dell'Infanzia.

Si attivano una serie di programmi per immettere nel paese finanziamenti capaci di agevolare l'adeguamento del sistema rumeno agli standard europei, in vista dell'ingresso nell'Unione previsto per il 2007.

Il *Programma di Protezione dell'Infanzia* del 1992 fornisce sostegno al Governo Romeno nell'implementazione del piano d'azione nazionale a favore dell'infanzia con fondi per un totale di 12 milioni di Euro. Il programma fornisce l'assistenza

necessaria per lo sviluppo di un nuovo quadro legislativo, per la formazione del personale, la prevenzione dell'istituzionalizzazione, lo sviluppo di strutture alternative di tipo familiare e infine la ristrutturazione di alcuni istituti vecchio stampo. Si include anche il supporto tecnico e finanziario per le ONG romene che sviluppano progetti nel campo della protezione dell'infanzia.

Il *Programma PHARE Bridging* del 1996 investe invece 400 mila euro a favore del Dipartimento per la Protezione del Bambino (DPC) e delle autorità regionali per l'attuazione di strategie di tutela capaci di realizzare il decentramento della gestione e la diversificazione dei servizi (così anche da evitare la futura istituzionalizzazione di bambini in situazione di rischio), l'attivo coinvolgimento della società civile, alla formazione degli operatori, al rafforzamento della capacità della DPC di coordinare riforme a livello nazionale.

Il *Programma PHARE Lien* (1993-1999) è diretto esclusivamente alle ONG rumene per progetti a favore di persone socialmente svantaggiate, compresi i minori in difficoltà. Nel corso del programma, si finanziano 50 progetti, per un totale di 425.571 euro.

Altri 7 progetti (per un totale di 59.381 Euro), durante gli stessi anni sono finanziati col *Programma PHARE Democracy* (1993-1999), per la promozione dei diritti dell'infanzia.

Tra tutti i programmi, quello che ha ottenuto più successi e quello in cui è stato versato un maggior quantitativo di denaro è il *Programma PHARE "Children First"* ("*Copiii mai întâi*"), iniziato il 1999. È pensato per agire essenzialmente in due ambiti: puntare alla de-istituzionalizzazione dei minori tramite la chiusura degli istituti con più di 100 minori e agire in materia di prevenzione degli abbandoni, creando servizi alternativi di cura. Il programma guarda a più direzioni:

- punta alla creazione di un fondo da 19 milioni di euro (Fondo Children First) per finanziare progetti locali che sono sottoposti a valutazione da parte della DPC regionale;
- stimola la nascita di programmi di gemellaggio, per 1 milione di euro, per far conoscere promuovere l'esperienza di due Stati membri (Francia e

Svezia) a favore della cooperazione inter-istituzionale nel settore dell'affido, della tutela all'infanzia, della promozione di efficienti politiche di tutela della famiglia e prevenzione dell'abbandono di minori a causa della povertà;

- attiva una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica dal nome "Casa de copii nu e a casa", mirata ad informare l'opinione pubblica su vasta scala degli effetti negativi che l'istituzionalizzazione ha sullo sviluppo infantile e sottolineare l'importanza della crescita dei minori in un contesto familiare o affine ad esso, come le case-famiglia. I mezzi utilizzati sono spot televisivi e radiofonici, una rete telefonica gratuita attivata nel 2000 e l'utilizzo dei talk show per affrontare queste tematiche sul piccolo schermo.

Al settembre 2006 il Programma Children First ha investito un totale di 37 milioni di euro per la chiusura di 91 istituti vecchio stile, con priorità data agli istituti per i bambini sotto i tre anni, alle istituzioni per disabili (*cămin spital*) e alle grandi strutture con più di cento bambini. In alternativa sono stati aperti 581 appartamenti di tipo familiare, 51 centri diurni, 34 centri di recupero per disabili, 14 centri di supporto alle ragazze madri e si è creata una rete di oltre 2000 famiglie rumene affidatarie, capaci di garantire assistenza ai bambini e alle famiglie nelle proprie realtà locali. Oltre 15000 bambini di 37 regioni diverse ne hanno beneficiato.

Il Segretario di Stato della NAPCR, Bogdan Panait, commenta i risultati del 2006, sottolineando come *"a few years ago one would immediately recognise an institutionalised child, no matter where you met him or her. The fact that today these children are informed and involved in decisions that affect them, the mere fact that when they come back from school they open the door of their home has decisively influenced their behaviour, their self belief and, why not, their self esteem"*<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Dichiarazione rilasciata durante la conferenza del 13 settembre 2006, dal titolo "The EU child reform in Romania bears fruit".

All'interno del progetto, il contributo del Governo Rumeno è stato a livello centrale di 2,5 milioni di euro mentre i Consigli regionali hanno messo a disposizione altri 3.5 milioni di euro. La spesa maggiore non è quindi ancora sostenuta dal paese stesso ma da altri, e il rischio di instaurare una relazione di mero assistenzialismo è forte.

Pensando al futuro, sebbene i risultati positivi mostrano la strada percorsa, bisogna ricordare il problema della sostenibilità di queste attività. A breve lo stato, le diverse regioni e i diversi consigli municipali dovranno farsi carico di tutte le responsabilità economiche inerenti al mantenimento di questi standard. Questa si pone come una grande sfida soprattutto vista la difficile situazione economica del paese e i tanti problemi di corruzione; il ricorso a vari donatori, sia essi stranieri o rumeni, resta nell'immaginario di tanti operatori sociali come l'unica soluzione sia per fronteggiare il problema della mancanza dei fondi sia per evitare che si resti intrappolati nelle maglie del "locale".

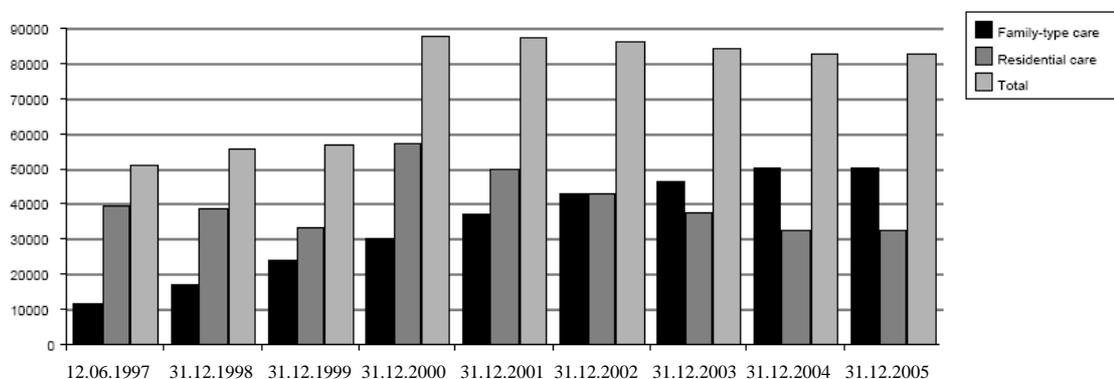
Un altro punto delicato è quello relativo alla delocalizzazione dei servizi sociali, punto cardine delle riforme dei servizi sociali del governo rumeno. Le regioni e le municipalità diventano gli attori principali. Se il welfare di prossimità comporta notevoli vantaggi dal punto di vista del riconoscimento dei bisogni e delle responsabilità, dall'altra può comportare disagi nel momento in cui le diverse autorità locali partono da situazioni economiche diverse; si rischia infatti di creare territori altamente disomogenei dal punto di vista della possibilità di espletare alcuni servizi legati a diritti universali.

## CAPITOLO QUARTO

### **La de-istituzionalizzazione dei minori**

## 4.1 Il flusso di minori uscito dagli istituti

Attraverso i dati resi noti dall’Agenzia Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Minori è possibile valutare l’impatto reale dei vari periodi di riforma sul livello dell’istituzionalizzazione. I dati disponibili arrivano fino agli inizi del 2006 e mostrano un parziale raggiungimento dei tre obiettivi chiave di riduzione nel numero delle istituzionalizzazioni, ristrutturazione degli istituti e lo sviluppo di strutture alternative.



Fonte: ANPDC

Il netto aumento nel 2000 è dovuto al fatto che in questo primo periodo le statistiche sulla tutela dei minori erano redatte a livello centrale. Ogni Ministero contava solo i minori di cui era responsabile e li univa ai dati degli altri enti competenti. Non era un’eccezione falsare i numeri per potersi vantare davanti al governo dei presunti miglioramenti realizzati. In seguito all’Ordinanza d’Emergenza 192/1999, dal 2000 ad oggi tutti i dati degli istituti sotto il Ministero dell’educazione, della sanità e il Segretariato di Stato per le persone disabili, sono invece raccolti dall’Agenzia Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Minori, che è riuscita a indicare il numero – più o meno verosimile - dei bambini sotto la tutela pubblica. Il numero è intorno a 25.000. Agli inizi del 2005 si hanno 50.238 minori (il 60,5%) in strutture alternative mentre 32.821 (il 39,5%) nei tradizionali istituti d’accoglienza. Questi dati rappresentano un calo dei minori negli istituti

vecchio stile del 42,8% rispetto al 2000<sup>92</sup>. La forte diminuzione è anche strettamente legata al tragico punto d'inizio in cui si trovava la condizione sociale degli istituti, dal quale ogni minima riforma sarebbe riuscita a portare significativi mutamenti.

Guardando più da vicino il numero dei minori, diviso per fasce d'età, si ha un quadro che entra più nello specifico delle categorie accolte negli istituti.

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>0-2 anni</b>	3.682	2.880	2.346	1.381	907	886
<b>3-6 anni</b>	3.642	2.811	2.164	1.691	1.514	1.484
<b>7-13 anni</b>	21.370	17.001	12.985	10.166	8.538	8.460
<b>&gt; 14 anni</b>	22.953	22.730	20.286	18.703	16.260	16.243

Fonte: ANPDC

I miglioramenti sono evidenti anche se per i più grandi i cambiamenti legislativi hanno portato a miglioramenti solo parziali, ben diversi dallo sforzo che sia lo stato che le Ong internazionali hanno messo in campo per i bambini più piccoli. La categoria più vulnerabile rimane quella dei minori adolescenti che faticano a trovare famiglie adottive e che a diciotto anni si trovano per legge a dover uscire dall'assistenza sociale.

I cambiamenti che si registrano, oltre al numero di bambini accolti nell'assistenza pubblica, sono anche in termini di qualità del servizio offerto.

Agli inizi del 2006 di 988 centri d'accoglienza pubblici, 394 sono appartamenti, 279 case famiglia, 127 istituti tradizionali ma ristrutturati e 233 vecchi istituti. Si hanno ancora istituti con più di cento bambini, ma grazie alle riforme iniziate nel 2000 il numero è sceso da 205 a 85 in soli due anni, dal gennaio 2001 al dicembre 2003<sup>93</sup>. Il numero di servizi alternativi proposti dallo stato a favore della prevenzione all'abbandono, o per permettere una reintegrazione nella famiglia d'origine, è cresciuto di sei volte dal 2000 ad oggi.

<sup>92</sup> UNICEF, *Child care system reform in Romania*, 2004.

<sup>93</sup> I dati sono forniti dalla ANPDC, 2006.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
N. di servizi alternativi	131	226	394	537	593	651	755

Fonte: ANPDC

Nello specifico, la tabella sottostante mostra in dettaglio i vari servizi pubblici, alternativi alla classica istituzionalizzazione, offerti alle famiglie e ai bambini.

TYPES OF NEW SERVICES	2000	2005
Pre natal care services to prevent child abandonment	8	23
Counseling and family planning services	2	23
Mother and baby centres	24	58
Day care centres for children	16	118
Maternal assistants (professional foster carers)	6927*	14,111
Centres to support re-integration into biological families	10	48
Family type placement units		
Houses	57*	287
Apartments	41*	352
Old type institutions which were modulated (i.e. divided into apartments)	50*	126
Emergency services for children with behavior disorders	3	10
Support centres for youth over 18	6	50
Treatment centres for abused children	0	12
Day care centres for disabled children	11	92
Shelters for street children	0	15

Fonte: ANPDC Report, Child welfare in Romania, 2007;\*I dati sono delle statistiche ANPDC del 2001

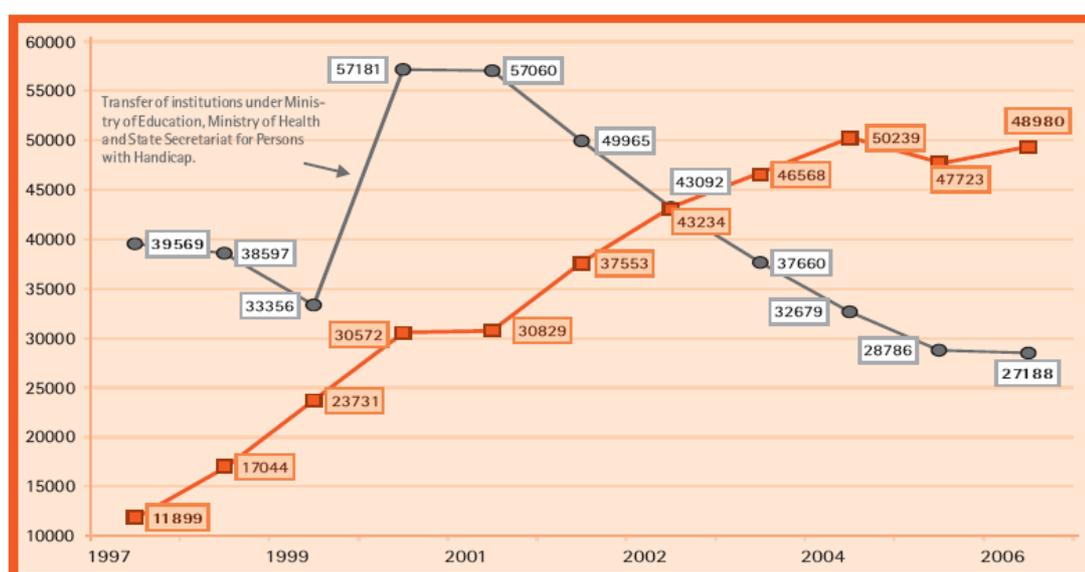
Se si pensa ai 100.000 minori in istituto agli inizi degli anni '90, il calo a 77.866 bambini ancora dentro il sistema di protezione statale o privato al 31 marzo 2006 costituisce già un buon risultato. Di questi 77.866 minori solo il 36,6% (28.516) è ancora all'interno di un istituto, con una diminuzione di tre punti percentuali rispetto ai dati dell'anno precedente<sup>94</sup>. Il 63,4% (49.350) vive in famiglie

<sup>94</sup> Ibidem.

affidatarie o case famiglia, lo 0,22% (43) è stato adottato da coppie rumene durante l'anno e lo 0,61% (474) è in via d'adozione.

Gli ultimi dati del ANPDC del giugno 2006 mostrano un ulteriore calo di mille minori all'interno delle strutture tradizionali.

Il grafico qui riportato offre inoltre uno sguardo completo dei miglioramenti ottenuti con le *reali riforme* iniziate nel 1997. Mette soprattutto in evidenza l'evoluzione avvenuta nell'assegnazione dei minori a famiglie sostitutive per permettere l'uscita dei bambini dagli istituti vecchio stile.



Source: National Authority for the Protection of Child Rights; 47 Directorates for Social Assistance and Child Protection

● Number of children in public and private placement centres (institutionalised)  
 ■ Number of children in substitute families (relatives up to the fourth degree, public and private professional carers, other families)

In riferimento ai bambini assegnati a famiglie sostitutive, vale la pena ricordare che per 24.191 minori (il 49%) si ha avuto il reinserimento nella propria famiglia d'origine, o per meglio dire nella propria *famiglia allargata*, dove alcuni parenti diretti come nonni e zii sono stati coinvolti per assicurare al bambino le cure che i genitori naturali non riuscivano a garantire completamente<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> I dati e i grafici sono presi dalla pubblicazione della ANPDC, *Child welfare in Romania - the story of a reform process*, 2007.

Il picco di istituzionalizzazioni che si registra nel 2000 è dovuto al cambiamento di raccolta dati da parte dei vari enti, come disciplinato dall' Ordinanza d'Emergenza 192/1999 e descritto precedentemente. Nonostante la discontinuità registrata in quell'anno, osservando l'andamento del grafico, emergono chiaramente i miglioramenti raggiunti.

Valutando anche altri dati, come ad esempio i tassi di mortalità infantile, i risultati ottenuti sono confermati e si intuisce quanta strada sia stata percorsa dal 1989 ad oggi. La mortalità infantile, calcolata dal momento della nascita fino al raggiungimento della maggiore età, è calata del 70%.

<b>Anno</b>	<b>Numero di bambini morti (0-18 anni)</b>	<b>Calo % dal 1989</b>
1989	16.525	-
2000	7.529	54%
2001	6.899	58%
2002	6.231	62%
2003	5.882	64%
2004	5.884	64%
2005	5.426	67%

Fonte: ANPDC Report, Child welfare in Romania, 2007

I limiti e le carenze dell'attuale sistema di protezione rumeno non devono però essere tralasciati. Tutti questi dati, infatti, sono da ridimensionare e contestualizzare. La situazione varia radicalmente tra le diverse regioni all'interno del paese. La decentralizzazione porta con sé differenti prestazioni e un diverso impegno nelle varie aree del paese, e particolarmente stridente è il confronto tra regioni urbane e contesti rurali.

In aggiunta a questa precisazione, bisogna ricordare che gli abbandoni indicati nelle varie statistiche degli enti che disegnano la tutela sia pubblica che privata dei minori, non tengono conto di un'altra categoria, meno ufficiale e più vulnerabile. Nella sola Bucharest si hanno, a metà del 2006, 500 minori che vivono nelle strade e 1500 che elemosinano ogni giorno per la città, pur tornando

a casa la notte. Sono da includere tra i minori in difficoltà, quindi un totale di 2000 *copiii străzii* (ragazzi di strada) nella sola capitale e per il resto del paese l'ANPDC raddoppia il numero. Dai 6000 degli anni '90, il fenomeno si è certamente ridotto, ma in questi ultimi anni pare essersi stabilizzato. Sembra quasi ormai un dato "fisiologico" che si fatica ad estinguere completamente.

Vi sono altri dati negativi sono da evidenziare. È nei reparti di maternità e pediatria degli ospedali che ad oggi si conta il maggiore numero d'abbandoni, dove le madri lasciano i figli immediatamente dopo il parto o per motivi di malattia. Di questo fenomeno, negli ultimi anni, si è registrato un aumento: dai 5.130 abbandoni totali nel 2003 si è arrivati ai quasi 9.000 nel 2006<sup>96</sup>. Proprio in quest'anno, Theodora Berhatzi, segretario di Stato per le adozioni, ha rivelato come gli ospedali siano diventati un luogo di mercato nero per le adozioni illegali. Un bambino abbandonato nelle cliniche di maternità o nei reparti di pediatria può essere comprato per una cifra compresa tra i 4.000 e i 10.000 euro. Molte coppie, esasperate dalle trafale burocratiche, raggirano la legge: con la complicità della madre biologica, l'aspirante genitore si dichiara padre naturale, mentre la moglie accetta di adottare il bambino. Questa pratica, ormai non così inusuale, è un'ennesima conferma di quanto la messa al bando delle adozioni internazionali non possa essere la soluzione al traffico illegale dei minori.

Mai come negli ultimi anni di preadesione all'UE ci si fa guerra sui numeri tra Ong, associazioni e autorità rumene. I dati Unicef parlano, per il 2006, di 4.000 neonati abbandonati nei reparti di maternità e di altri 5.000 negli ospedali pediatrici. In pratica, le cifre presentate dall'Unicef mostrano che il numero di abbandoni è uguale a quello registrato trent'anni fa. Le autorità rumene rendono noti però dati diverse. L'ANPDC parla di un totale di 5.130 minori per lo stesso anno<sup>97</sup>.

Le carenze che rimangono, sono evidenti anche da un punto di vista strutturale. Un programma del giugno 2007 dell'ANPDC rivela che esistono ancora su tutto il territorio 53 istituti di tipo classico di cui 14 con più di cento bambini. La

---

<sup>96</sup> Dati Unicef 2006.

<sup>97</sup> Statistiche ANDPC 2006, disponibili sul sito ufficiale dell'ente: [www.copii.ro](http://www.copii.ro).

Romania è entrata in Europa ed entro il gennaio 2007 questi istituti dovevano già esser chiusi<sup>98</sup>.

## 4.2 Il reinserimento nel contesto familiare d'origine

L'aumento dei reinserimenti familiare che si è verificato negli ultimi anni deve essere analizzato in modo critico e valutando le reali condizioni che hanno reso possibile il ritorno a casa di molti bambini. È dell'aprile 2007 un'inchiesta del quotidiano rumeno "Jurnalul National" che guarda alle storie dei 15mila minori rumeni che negli ultimi quattro anni il governo rumeno ha allontanato dalle famiglie affidatarie per essere riportati dai genitori naturali<sup>99</sup>.

L'intera operazione ha finalità politiche, come descrivono i giornalisti A. Nedeu e P. A. Tudor, in quanto è utile a dimostrare all'Unione Europea che questo tipo di politiche sociali sta gradualmente risolvendo il problema dell'abbandono minorile nel paese.

Come ricorda il quotidiano rumeno, lo stesso segretario di Stato, Bogdan Panait, aveva ammesso che "i Commissari europei hanno dettato la legge 272 per la protezione e promozione dei diritti dell'infanzia", sottolineando come "tra gli obiettivi del Piano nazionale di protezione del minore è prioritaria la reintegrazione nella famiglia di origine e, laddove non è possibile, l'affido nella famiglia allargata"<sup>100</sup>.

Il reinserimento per molti minori è stato forzato e sono numerosi i casi documentati di violenze e abusi che i bambini stanno subendo nelle famiglie

---

<sup>98</sup> Selecție publică de proiecte pentru "Înființarea de centre de plasament de tip familial (căsuțe și apartamente) pentru copiii din instituțiile cu o capacitate mai mare de 100 de locuri, care nu au fost restructurate pe module de tip familial", 29 giugno 2007, Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului (ANPDC).

<sup>99</sup> L'inchiesta è iniziata con l'articolo *Reintegrării, copiii aruncați la părinți*, del 16 aprile 2007, pubblicato sulle pagine del quotidiano rumeno Jurnalul National e disponibile sul sito: <http://old.jurnalul.ro/articol.php?id=76814>

<sup>100</sup> Ibidem.

naturali, giudicate troppo frettolosamente idonee a ritornar a svolgere un ruolo genitoriale. Mary Ferris, una psicologa americana che lavora presso un'Ong rumena nel distretto di Bucharest e che si trova impegnata ora nella raccolta delle informazioni da portare alla Commissione Europea, etichetta come un *doppio trauma* quello che molti minori stanno vivendo. Insieme al trauma che si sperimenta con l'allontanamento dai genitori affidatari, si aggiunge quello provocato dal rientro in un ambiente familiare violento e inadeguato alla crescita. Gli effetti del reinserimento sono evidenti: i danni per i bambini e gli adolescenti che sono tornati a vivere con i genitori si manifestano innanzitutto a livello psicocognitivo. E' soprattutto a scuola, infatti, che emerge il disagio di questi bambini: emarginati dai coetanei per le condizioni della famiglia, i figli vivono sulla propria pelle l'isolamento dei compagni e degli insegnanti. Proprio per questo motivo la maggior parte dei minori reinseriti abbandona gli studi. Da qui l'idea della psicologa di creare un programma educativo specifico, destinato ai figli reintegrati, soprattutto per rafforzare l'autostima dei ragazzi e consentire loro di crescere nel modo più sereno possibile.

“Con la fretta che il governo romeno ha di reintegrare i minori – spiega la psicologa americana dalle pagine del Jurnalul National - alcuni bambini sono stati riportati nelle loro famiglie, pur conoscendo la situazione di grave disagio. La legge in Romania è chiara: la priorità è l'interesse dei bambini e le autorità devono intervenire in caso di denunce. Purtroppo avvisi e prove dell'abuso dei bambini in famiglia restano ignorati ed i bambini sono lasciati alle loro sofferenze, dopo traumi già vissuti in istituto. I bambini abusati finiscono in strada e diventano un problema ancora più grande. Negare la realtà non cambierà la situazione”<sup>101</sup>.

Sulle pagine dello stesso giornale è pubblicata un'inchiesta del giugno 2007 che fa emergere un'altra mancanza dell'ultimo esecutivo rumeno. Come denunciano i giornalisti del “Jurnalul National”, il governo di Bucharest non sta promuovendo politiche finalizzate a disincentivare il fenomeno dei cosiddetti *minori invisibili*. È un'altra realtà d'emergenza minorile che vede un numero sottostimato di duemila

---

<sup>101</sup> Ibidem.

bambini privi di certificato di nascita e carta d'identità. Ciò accade quando i bambini non vengono registrati dal genitore al momento della nascita e diventano così inesistenti per lo Stato. Sono tutti dei cittadini mancati, che non possono far valer in alcun modo i propri diritti all'educazione, alla salute, al lavoro. Come bambini diventa ambigua anche la procedura d'attivare per poterli dichiarare abbandonati e gli risulta anche precluso di fatto il diritto ad avere una famiglia disposta ad accoglierli.

Il governo non ha ancora approvato delle misure efficaci per favorire la registrazione dei neonati all'anagrafe. Se un genitore non dichiara il figlio alla nascita, rischia una multa di appena 6 lei (circa 2 euro). Sanzione resa ancora più paradossale se confrontata con la multa di 1.500 lei (circa 500 euro) che deve pagare un proprietario di animali che non dichiara i cuccioli partoriti.

A ciò si aggiunge il fatto che la Romania non ha ancora sviluppato un sistema di monitoraggio delle persone non registrate, in quanto nessuna istituzione centrale è competente nell'identificazione dei casi. Il solo Ispettorato Generale della Polizia Romana (IGPR) rileva, per gli inizi del 2007, 551 persone dall'identità sconosciuta, di cui il 20% sono minorenni. Il dato, tuttavia, non si riferisce al numero totale delle persone senza il codice numerico personale, bensì soltanto a quelle che sono arrivate all'attenzione della polizia, principalmente per malattie psichiche.

### **4.3 Adozioni nazionali e internazionali**

Il 9 novembre 2006 il Parlamento Europeo avvia un'Audizione Internazionale per sviluppare “una politica europea per l'adozione”<sup>102</sup>. Il punto di partenza è il confronto delle legislazioni interne ai vari paesi membri e l'osservazione dello

---

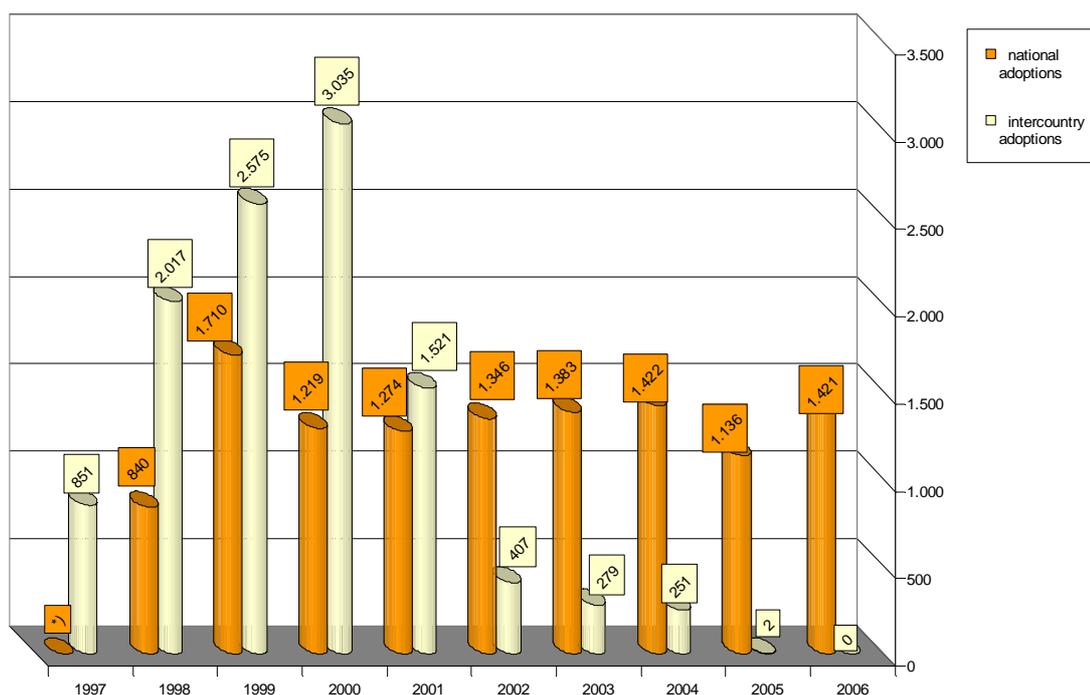
<sup>102</sup> L'audizione è ascoltabile al sito:  
<http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm?date=11/09/2006>

stato dell'adozione internazionale e la politica di protezione dell'infanzia abbandonata nei 25. A solo due mesi dall'entrata, la Romania è interpellata a seguito della controversa legge n. 273/2004 che ha ricevuto le critiche di Stati Uniti in primis, seguite da quelle di molte Ong che lavoravano sul campo.

In un'Europa unita non solo nella libera circolazione dei beni ma anche in quella delle persone, il Parlamento Europeo ha intenzione di promuovere l'adozione europea tra gli stati membri con una formula capace di unire elementi dell'adozione nazionale a quelli dell'adozione internazionale. Il traguardo è la formulazione di una legislazione comune che possa favorire la pratica dell'adozione in ambito comunitario. La risposta da Bucharest arriva subito con Theodora Bertzi, presidente dell'Ufficio rumeno per le adozioni, che afferma di non essere favorevole all'apertura delle adozioni in Europa, perché si tratterebbe essenzialmente di un escamotage per permettere alla Romania di superare il blocco delle adozioni internazionali.

La chiusura a questa nuova proposta è in linea con la posizione assunta dal governo rumeno, a partire dal gennaio 2005, data dell'entrata in vigore dell'ultima legge in materia di adozioni internazionali, la legge n. 273/2004. Sono state di fatto vietate le adozioni internazionali, che già dal 2001 Bucharest aveva sospeso. Un'unica eccezione è contemplata dall'art. 39 a favore dei nonni del minore, con residenza all'estero. Si vuole favorire l'adozione nazionale anche se nel 2005, dei nuovi 9 mila abbandoni negli anni 2003-2004, solo 80 bambini sono stati accolti in una famiglia rumena.

Gli ultimi dati pubblicati dall'Ufficio rumeno per le adozioni, rendono lampante l'inversione di tendenza presa dai governi rumeni in materia di adozioni internazionali.



Fonte: Oficiul Român pentru adopții (ORA), 2007

La preoccupazione maggiore è nel notare come di fronte al blocco delle adozioni internazionali non sia corrisposto un aumento di quelle nazionali per far fronte alle mancate autorizzazioni. Dal 2004 al 2005 si è anzi registrato un calo, da 1.422 a 1.136.

Jean Marie Cavada, eurodeputata, si batte da due anni per la formulazione di una legislazione comune europea che riesca a risolvere nello specifico anche il problema rumeno. “Bisogna arrivare ad una politica europea dell’adozione: se in un paese membro dell’UE gli orfani istituzionalizzati, nonostante siano adottabili tuttavia non possono essere adottati, essi sono abbandonati due volte. Per questo è necessario aprire l’adozione agli altri membri dell’UE. L’assurdità è che da 50 anni l’UE garantisce ai propri cittadini la libera circolazione all’interno dei confini dell’Unione. Se si nega l’adozione europea, i bambini degli istituti non saranno mai cittadini europei”<sup>103</sup>. I termini che Cavada usa sono forti. Parla di *sequestro amministrativo* nei confronti di tutti quei minori che ora non riescono a vedersi

<sup>103</sup> Le dichiarazioni sono state rilasciate alla conferenza stampa dell’International Hearing del 9 novembre 2006.

avviare le pratiche per l'adozione e rimangono all'interno degli istituti pubblici di cura.

Paradossalmente, la tanto discussa legge 273/2004 è stata elaborata dal governo rumeno sotto il controllo della Commissione Europea, che l'ha approvata e che ora tanto la critica. Un errore che per Cavada bisogna ammettere e su cui nei prossimi mesi di vita comunitaria bisognerà intervenire.

#### **4.4 “Program de Guvernare” 2005-2008: politiche di protezione sociale (VII sezione)**

I risultati delle elezioni del 28 novembre 2004 mostrano una Romania divisa politicamente che non riesce a garantire a nessuna delle due coalizioni candidate la maggioranza per poter governare. Dopo serrati negoziati nel tentativo di cooptare altri partiti al governo, i liberali del centro-destra “Giustizia e verità” ottengono i numeri per governare e Cătalîn Popescu Tăriceanu diventa il nuovo Primo ministro. A volerlo sono stati soprattutto i giovani, gli intellettuali e in generale la popolazione urbana stanca del regime corrotto di Iliescu, Presidente del Paese per undici anni. Davanti al Parlamento di Bucharest, riunitosi a dicembre per dare la fiducia al nuovo governo, Tăriceanu indica tra le priorità dell'esecutivo il consolidamento della democrazia, la diminuzione del ruolo dello Stato nell'economia, più garanzie per la libertà individuale, più sicurezza per il cittadino, lo sviluppo delle aziende private, la restituzione integrale della proprietà privata confiscata dal regime comunista. Il governo si impegna inoltre a portare la Romania nell'UE riducendo la povertà, lottando contro la corruzione e rispettando i diritti delle minoranze.

I punti, nello specifico, sono sviluppati all'interno del *Programma di Governo 2005-2008*<sup>104</sup>, presentato a fine dicembre 2004. In particolare, il capitolo settimo, dal titolo *Le politiche di protezione sociale (Politica de protecție socială)*, detta l'agenda del governo in materia di minori e assistenza pubblica. Le linee guida indicano come prioritarie la prevenzione dell'abbandono, la promozione dei diritti di ogni bambino, il miglioramento dell'erogazione dei servizi a livello locale, l'aumento delle responsabilità delle comunità locali nei confronti dei propri minori, l'imposizione di corsi di formazione obbligatori per gli operatori sociali.

Andando nel dettaglio, in materia di prevenzione, si legge che il governo garantirà un assegno mensile per l'allevamento dei primi tre figli a tutte le donne prive di copertura assicurative, dal momento della nascita e fino al secondo anno d'età del bambino (che potrà prolungarsi fino al terzo anno). Alle donne assicurate lo stesso assegno mensile potrà essere erogato solo se nei primi due anni di vita del proprio figlio si trovano a dover cambiare lavoro ed essere quindi momentaneamente disoccupate.

L'azione più consistente è riservata agli enti locali e in particolare ogni amministrazione regionale e comunale, con specifico riferimento alle zone rurali, dovrà promuovere la creazione di servizi a sostegno delle famiglie come centri diurni - sia per bambini sani, sia specifici per minori disabili - servizi di assistenza alle madri e centri di consulenza familiare. L'obiettivo è prevenire l'ingresso dei minori all'interno del servizio di protezione pubblica e ridurre l'abbandono scolastico.

Si chiede anche di creare "urgentemente" a livello delle comunità locali un *Consiglio comunitario consultivo*. Deve essere istituito come corpo indipendente fondato su azioni di volontariato e con al suo interno rappresentanti della realtà locale come preti, medici, insegnanti, educatori, etc. L'ente riceverà il supporto e la consulenza dell'amministrazione locale.

A livello centrale, il governo rumeno si rende promotore di una migliore integrazione dei minori che sono accolti all'interno degli istituti pubblici. In particolare, per permettere un'efficace reinserimento nella società civile, i ragazzi

---

<sup>104</sup> Program de Guvernare 2005-2008, consultabile al sito del Governo rumeno, [www.guv.ro](http://www.guv.ro).

saranno seguiti anche dopo aver compiuto diciotto anni per la ricerca di un lavoro e di una casa. Il testo non specifica però per quanto tempo questo appoggio verrà garantito, né le modalità con cui sarà reso effettivo.

Inoltre, il governo stipulerà degli accordi con gli enti impegnati nell'assistenza pubblica ai minori affinché si renda obbligatoria la specializzazione del personale con corsi di formazione presso le Università o presso le Ong. Un ultimo richiamo è alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite, con l'assicurazione che il governo agirà perché nel Paese si rafforzino i principi in essa richiamati.

A due anni dall'attuazione reale o presunta delle manovre promesse dall'esecutivo rumeno è possibile fare un breve bilancio.

Una prima carenza del sistema riguarda gli operatori del servizio sociale, in particolare gli assistenti maternali. Nel Paese 18.000 assistenti maternali, una sorta di madri affidatarie, si prendono cura di 19.450 bambini abbandonati. Tuttavia, nonostante l'ampiezza del fenomeno, non esiste ancora un adeguato processo di formazione, né una selezione efficiente delle persone idonee a diventare assistenti maternali. Ad oggi è sufficiente un corso di 60 ore per ottenere l'idoneità e non è previsto alcun accompagnamento o aggiornamento dopo che il bambino viene affidato all'assistente. In un Paese con elevati tassi di disoccupazione come la Romania, l'assistente maternale è una figura molto ambita perché garantisce un assegno mensile di 500 RON (circa 150 euro): nelle zone rurali, dove la povertà è ancora più radicata, prendersi cura di un bambino rappresenta un'entrata cospicua nel bilancio di una famiglia<sup>105</sup>.

Inoltre non sono ancora state predisposte le manovre necessarie per intervenire riguardo ad un'altra realtà vulnerabile di minori. Agli inizi del febbraio 2007 si calcola che 59.959 genitori di bambini romeni lavorino all'estero<sup>106</sup>. I figli lasciati a casa sotto la cura di parenti o vicini rappresentano una nuova realtà che ha preso sempre più piede nel Paese in seguito alla massificazione delle migrazioni. Il numero più elevato di questi bambini si registra nelle province di

---

<sup>105</sup> I dati sono emersi nel gennaio 2007 con un'inchiesta partita dal quotidiano rumeno "Gandul".

<sup>106</sup> Dati statistici del mese di marzo 2007 dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Minori.

Suceava, Neamt e Bacau (est) mentre rimane una realtà marginale nella capitale Bucharest e nelle province di Ilfov (sud), Covasna (centro) e Gorj (sud-ovest).

Infine, un rimprovero alla Romania arriva anche dalle istituzioni europee. Presso il Parlamento Europeo si è tenuto il 13 giugno 2007 il convegno organizzato da “Quality4Children”<sup>107</sup> sulla condizione dei minori abbandonati. Dopo aver tracciato un quadro sulle principali problematiche che riguardano 145 milioni di bambini e adolescenti nel mondo “al di fuori della famiglia”, la rappresentante di Unicef, Judita Reichenberg, ha espresso forte preoccupazione per l’attuale tendenza all’istituzionalizzazione che nei paesi dell’Asia centrale e dell’Est Europa – facendo chiaro riferimento a Bulgaria e Romania - appare in costante crescita. Per far fronte a questa realtà le istituzioni internazionali, così ha evidenziato Reichenberg, intendono rafforzare le politiche sociali per la tutela dei "bambini più vulnerabili", ovvero i bambini che vivono negli istituti, gli orfani, i minori disabili. Nello specifico i relatori del convegno si sono trovati d’accordo sulla necessità di promuovere servizi di sostegno alle famiglie per prevenire l’abbandono e facilitare il reinserimento familiare, sostenere i servizi sociali nell’identificazione dei bisogni dei bambini in difficoltà e promuovere lo sviluppo di soluzioni di tipo familiare alternative all’istituto.

Paradossalmente le soluzioni sono le stesse proposte ancor prima dell’approvazione della legge 272/2004. Un segno non incoraggiante per un governo ora troppo attento a rispettare i criteri economici dettati dall’Europa e che rischia di rimanere lontano da quel miracolo invocato dalla scrittrice J.K.Rowling:

“When you look at how far Romania has come it is hard not to concede that a minor miracle has been achieved”<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Il progetto “Quality4Children” nasce nel 2004 spinto dall’idea di tre organizzazioni internazionali SOS Villaggi dei Bambini, IFCO (International Foster Care Organisation) e FICE (Fédération Internationale des Communautés Educatives).

<sup>108</sup> Intervista di J.K.Rowling al Sunday Times del 5 febbraio 2006, rilasciata dopo la sua visita a Bucharest del 25-26 gennaio 2006 per lanciare il Children's High Level Group.

## CONCLUSIONI

Le conclusioni di questo lavoro non possono che essere provvisorie. I dati e i fatti che abbiamo preso in considerazione sono troppo recenti. Pertanto la storia si confonde ancora con la cronaca e le conseguenze sociali delle politiche intraprese possono essere valutate, per ora, solo nel breve periodo.

Rimangono ancora aperte numerose questioni: quali sono le priorità date dal Paese per la nuova era europea e quali riforme raccomandate i politici hanno messo in atto? Nello specifico, passato il periodo di attenzione internazionale legato all'ingresso nell'Unione Europea, come riuscire a mantenere alto il grado d'allerta sui problemi dei minori e sull'abbandono? Come evitare il rischio che l'Unione Europea, inizialmente intesa come la più forte promotrice delle riforme in materia d'infanzia, inizi a guardare la Romania con un occhio attento solo alle questioni economiche, tralasciando le politiche di giustizia sociale?

Pensando al contesto esclusivamente nazionale, quali misure si possono promuovere per poter incidere sulla mentalità rumena, scalfendo definitivamente il mito dell'istituzionalizzazione come un bene per il bambino? Come ripensare la decentralizzazione dei servizi perchè diventi un mezzo di maggiore vicinanza ai bisogni dei cittadini e non un incremento del divario tra i centri urbani e le aree rurali? Come evitare, inoltre, influenze esterne, specie da parte delle maggiori organizzazioni internazionali, che rischiano di rallentare o non ascoltare l'elaborazione di risposte locali maggiormente adatti al contesto culturale e storico su cui bisogna agire?

Con quali criteri, pensare e ridefinire il reinserimento dei minori nelle famiglie d'origine? In particolare, quali manovre seguire per poter realizzare un aiuto per le famiglie che sia realmente di lungo periodo e che non si attivi solo nel momento dell'emergenza?

Con quali canali promuovere politiche di prevenzione all'abbandono o alle nascite indesiderate? In particolare, quali percorsi da attivare per responsabilizzare i genitori nell'esercizio del loro ruolo primario di cura dei figli?

Guardando ai minori, quali politiche per accompagnare il reinserimento dei ragazzi nella società civile, una volta finito il tempo di permanenza sotto la tutela pubblica? Come evitare una nuova marginalizzazione dei ragazzi nel mondo del lavoro, di fronte a nuove relazioni e nell'affrontare le responsabilità della vita adulta?

Le risposte date ad oggi ad alcune di queste domande sono spesso sconcertanti. Se si guarda infatti al dato ultimo sul numero dei bambini al di fuori della propria famiglia naturale, i quasi 78.000 minori del 2006 ancora sotto l'assistenza pubblica, rendono l'abbandono un fenomeno tutt'altro che marginale. Le inchieste degli ultimi mesi mettono in luce inoltre il lato oscuro delle riforme di questi anni. Le manovre attuate durante la corsa per l'ingresso europeo sono state spesso frettolose e superficiali, puntando ad ottenere in breve tempo risultati che invece implicano un cambiamento di pensiero politico, amministrativo e culturale. Lo stesso interesse dell'Unione Europea in materia di minori è scemato in vicinanza del primo gennaio 2007 quando gli unici punti da monitorare avevano carattere economico e non sociale. La "Relazione di verifica del grado di preparazione della Bulgaria e della Romania in vista dell'adesione all'Unione europea" del 26 settembre 2006 non richiede miglioramenti in materia di diritti umani e in particolare di minori, ma si allerta per altri ambiti come la riforma del sistema giudiziario, la lotta alla corruzione, l'istituzione di organismi pagatori e i sistemi informatici di imposizione fiscale. Si lodano i risultati raggiunti con un occhio troppo entusiasta che non riesce a guardare a fondo una realtà ancora contraddittoria e in bilico. *"Continua a diminuire il numero di bambini accolti in istituti. Le condizioni di vita nei rimanenti istituti sono migliorate sostanzialmente e in questo momento il loro livello è generalmente buono. Molti bambini sono stati riuniti con la propria famiglia o dati in affido a persone adeguatamente formate"*<sup>109</sup>.

Un'analisi critica non può prescindere dalle carenze ancora forti in ambito di tutela dei minori ed è proprio su questi punti che i futuri esecutivi dovranno intervenire.

---

<sup>109</sup> Commissione Europea, *Relazione di verifica del grado di preparazione della Bulgaria e della Romania in vista dell'adesione all'Unione europea*, 26 settembre 2006.

Prevenzione, reinserimento accompagnato nelle famiglie d'origine, regolazione dell'adozione internazionale e potenziamento di quella nazionale, dovranno essere sottolineati nell'agenda di governo per la promozione di un cambiamento che non cerchi solo soluzioni temporanee alla realtà drammatica dell'abbandono ma per il radicamento nel Paese di un nuovo pensiero sui diritti dell'infanzia.

## APPENDICE

Riportiamo gli ultimi dati statistici del febbraio 2007 resi noti dall'Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului (ANPDC).

<i>In Romania there are approximately 4 400 000 children aged 0 to 18 years, from which approximately 2.09% are in the evidence of the Social Assistance and Child Protection Directorates</i>						
<b>A.1</b>						
	<b>Number of children residing with their biological family</b>	<b>18.191</b>	<b>100,00%</b>			
out of which,	<b>Beneficiaries of prevention activities - active cases (28 of February 2007):</b>	<b>17.847</b>	<b>98,11%</b>			
	- <i>maintaing the children in their biological familiy</i>	<b>15.420</b>	<b>84,77%</b>			
	<i>beneficiaries of day care centres/services</i>	6.302				
	<i>beneficiaries of mother and baby centres</i>	342				
	- <i>pre-natal care services to prevent child abandonment</i>	<b>2.427</b>	<b>13,34%</b>			
	<b>Children reintegrated in their biological families - (February 2007)</b>	<b>344</b>	<b>1,89%</b>			
	- <i>from family type protection</i>	148	0,81%			
	- <i>from public and private institutions</i>	107	0,59%			
	- <i>from emergency protection</i>	89	0,49%			
<b>A.2</b>						
	<b>Number of children residing with substitute families or in institutions (28 of February 2006)</b>	<b>73.913</b>	<b>100,00%</b>			
out of which,	<b>Children protected in substitute families</b>	<b>47.746</b>	<b>64,60%</b>			
	- professional foster caregiver (public)	19.742	26,71%			
	- professional foster caregiver (private)	236	0,32%			
	- extended family	23.508	31,80%			
	- other persons / families	4.260	5,76%			
	<b>Children protected in institutions</b>	<b>26.167</b>	<b>35,40%</b>			
	- public placement centres	21.276	28,79%			
	- private placement centres	4.891	6,62%			

<b>A.3 De-institutionalisation as a result of identifying a permanent solution</b>								
<b>Number of de-institutionalised children (public&amp;private instit.) (February 2007)</b>			<b>267</b>	<b>100,00%</b>				
from which,	reintegrated in their biological families		107	40,07%				
	reached the age of 18/26 years old		111	41,57%				
	other causes		49	18,35%				
<b>A 4 - data reported every three months</b>								
<b>Number of SPSPC employees (December 31, 2006)</b>			<b>41.013</b>	<b>100,00%</b>				
out of which,	specialized public service for child protection staff		6.498	15,84%				
	placement centres		14.484	35,32%				
	professional caregivers/foster care		14.800	36,09%				
	other services		5.231	12,75%				
<b>Ratio child-adult in public placement centres - 1.5/1</b>								
<b>Ratio child-foster parent/professional maternal assistant - 1.3/1</b>								
<b>A.5</b>								
<b>Number of children on age groups in placement centres - February 2007</b>								
	<b>under 1 year old</b>	<b>1-2 years old</b>	<b>3-6 years old</b>	<b>7-9 years old</b>	<b>10-13 years old</b>	<b>14-17 years old</b>	<b>over 18 years old</b>	<b>TOTAL</b>
public	86	232	1.330	1.854	4.423	7.345	6.006	<b>21.276</b>
private	7	79	732	792	1.130	1.437	714	<b>4.891</b>
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>311</b>	<b>2.062</b>	<b>2.646</b>	<b>5.553</b>	<b>8.782</b>	<b>6.720</b>	<b>26.167</b>
<i>children :0-3 years old :1,54% of the total number of children from institutions</i>								
<i>children :10-17 years old : 54,78 % of the total number of children</i>								
<i>children :10-18 years old :80.46% of the total number of children</i>								
<b>A.6</b>								
<b>Number of functional placement centers ( 31 of January 2007 )</b>			<b>1.545</b>	<b>100%</b>				
out of which:	<b>Public placement centers</b>		<b>1.140</b>	<b>73,79%</b>				
	- transferred in 1997-1998 / other new centres		1.024	66,28%				
	- transferred from Ministry of Education		93	6,02%				
	- transferred from Ministry of Health		17	1,10%				
	- transferred from Secretariate of State for Handicapped Persons		6	0,39%				
<b>Private placement centres</b>			<b>405</b>	<b>26,21%</b>				

<b>Public residential system includes :</b>						
- 467 apartments						
- 361 family type homes,						
- 132 modulated/restructured institutions						
- 180 classic institutions						
<b>A.7</b>						
<b>Total number of children abandoned in hospital units at 31 DECEMBER 2006, out of which:</b>		<b>2.216</b>				
<b>Number of children reintegrated into biological family</b>		<b>591</b>				
<b>Number of children placed in special protection system out of which:</b>						
<b>placed to professional foster caregivers/</b>		<b>1168</b>				
<b>relatives/</b>		<b>1051</b>				
<b>other families placed in placement centres</b>		<b>117</b>				
<b>A. 8</b>						
<b>Number of functional alternative services developed by the DGASPC at 31.12.2006</b>		<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
		<b>394</b>	<b>537</b>	<b>593</b>	<b>589</b>	<b>578</b>
out of which,	<b>Mother and baby centre</b>	49	54	57	62	60
	<b>Day care centre/service for children from families in difficulty</b>	85	110	125	100	99
	<b>Continuing support service for young people over 18 in further education</b>	50	50	51	52	47
	<b>Counselling centre/service for parents/ carers</b>	40	64	70	63	59
	<b>Counselling and family planning mobile service</b>	14	21	22	21	20
	<b>Pre-natal care service to prevent child abandonment</b>	17	20	23	23	23
	<b>Family placement/rehabilitation (reintegration) preparation centre.</b>	30	42	47	60	38
	<b>Day care centre/service for disabled children</b>	37	80	89	87	90
	<b>Emergency service for children with behaviour disorders</b>	6	10	10	10	8
	<b>Supervision service of children who have committed offences</b>	9	14	16	13	20
	<b>Support service for children in exercising their right to free expression</b>	5	9	9	9	8
	<b>Support service for children in exercising their rights</b>	13	13	14	12	3
	<b>Counselling centre for abused/neglected children- prevention and treatment</b>	5	8	11	12	31

<b>Supervision service for street children</b>	1	2	3	3	14
<b>Centre/services for street children</b>	5	9	15	14	21
<b>Centre for counselling and prevention against drug addiction</b>	2	2	2	2	3
<b>Counselling centre for abused mother and baby (domestic violence)</b>	2	3	6	5	13
<b>Therapy and support mobile service for disabled children in foster care</b>	1	1	1	1	2
<b>Emergency and support service for mothers with children with special needs</b>	1	1	1	0	2
<b>Prevention and supervision service for children/students in schools who may commit offences</b>	1	2	2	2	2
<b>Services for life skills development</b>				0	2
<b>Other services</b>	21	22	19	38	13

The decrease in the number of some services under the order of the General Directorates for Social Assistance and Child Protection is due to their transfer to the Local Councils, according to the law

## BIBLIOGRAFIA

Ambrose M. W., *Financial incentives and other sources of support for child protection reform in Romania*, U.S. Department of Health and Human Services, A report prepared for: The National authority for child protection and adoption of the government of Romania, 2002.

*Anuarul Statistica Romaniei 1997* (Annual Statistical Yearbook 1997), National Commission for Statistics (NCS), UNDP, UNFPA and UNICEF, Bucharest, 1997.

Argentieri F., *Il ritorno degli ex: rapporto CESPI sull'Europa Centrale ed Orientale*, Roma, Editori Riuniti, 1996.

Biagini A., *Storia della Romania*, Milano, Bompiani, 2002.

Biagini A., *Storia della Romania contemporanea*, Milano, Bompiani, 2004.

Camara A., Panduru F., *UNICEF Social Trends: Romania In The '90s Country Paper*, National Institute of Statistics, Bucharest, 2002, disponibile su: [http://www.unicef-irc.org/research/ESP/CountryReports2001\\_02/Romania01.pdf](http://www.unicef-irc.org/research/ESP/CountryReports2001_02/Romania01.pdf)

Chiodi L., Privitera F., *Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Commissione Europea, *2003 Regular Report on Romania's progress towards accession*, disponibile su: [www.cse.uaic.ro/Documente/Rap\\_ader\\_Rom\\_EN.pdf](http://www.cse.uaic.ro/Documente/Rap_ader_Rom_EN.pdf).

Commissione Europea, *Relazione di verifica del grado di preparazione della Bulgaria e della Romania in vista dell'adesione all'Unione europea*, 26 settembre 2006, disponibile su:

[ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_it.pdf).

David H., Wright N., *Abortion legislation: the Romanian Experience. Studies in family planning*, The population Concil, Vol.2(10), 1971.

Decisione n. 273 del 22 Febbraio 2003 del Governo rumeno, The Official Gazette of Romania, n.120, 9th of March 2003, [www.mie.ro](http://www.mie.ro) p. 7-8.

Dickens J., *The paradox of inter-country adoption: analysing Romania's experience as a sending country*, International Journal of Social Welfare 11 (1), 2002.

Eatwell J., *Pensions Policies in the European Union*, Queens' College, Cambridge, 2004, disponibile su:

<http://www.tiger.edu.pl/publikacje/dist/eatwell.pdf>.

Fejto F., *La fine delle democrazie popolari. L'Europa orientale dopo la rivoluzione del 1989*, Mondadori, Milano, 1994.

Franceschi L. *Il crollo e la speranza. La transizione in Romania 1989-2000*, Ed. Data Ufficio, Roma, 2005.

Fowkes B., *L'Europa orientale dal 1945 al 1970*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Ghebrea G., *Regim social-politic si viata privata (famiglia si politica familiala in Romania)*, Editura Universităţii din Bucureşti, Bucureşti, 2000.

Gokay B., *L'Europa orientale dal 1970 a oggi*, Il Mulino, Bologna, 2005.

Government of Romania and European Commission, *Cartea Verde: Politica de Dezvoltare Regionala in Romania*, Bucharest: EU/Phare, 1997.

Government of Romania, *Romania's Periodic Progress Report on the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child*, 1998, disponibile su <http://www.copii.ro/html/english/rd/1>.

Government of Romania, *Government Strategy Concerning the Protection of the Child in Difficulty (2001-2004)*, National Authority for the Protection of the Child and Adoption Bucharest, May 2001.

Greenwell K. F., *Child welfare reform in Romania: abandonment and deinstitutionalization, 1987-2000*, Bucharest: US Agency for International Development, 2001.

Groza V., *Copiii străzii în bucurești: o abordare nouă pentru studierea unei probleme perpetue*, disponibile su:  
[www.iccv.ro/romana/revista/rcalvit/pdf/cv1999.1-2.a05.pdf](http://www.iccv.ro/romana/revista/rcalvit/pdf/cv1999.1-2.a05.pdf).

Guida F., *La Romania contemporanea*, Edizioni Nagard, Milano, 2003.

Human Rights Watch. *Child's Rights: Orphans and Abandoned Children 1999*, disponibile su:  
<http://www.hrw.org/worldreport99/children/child5.html>.

Human Rights Watch 1998 Report, *Abandoned to State Care: Cruelty and Neglect in Russian Orphanages*, disponibile su:  
<http://www.hrw.org/hrw/reports98/russia2/>.

Human Rights Watch. 2000. *Child's Rights: Orphans and Abandoned Children*, disponibile su:

<http://www.hrw.org/worldreport99/children/child5.html> April 24, 2000.

Immigration and Naturalization Service (INS), *International Adoption Statistics: Significant Source Countries of Immigrant Orphans 1985-2000*, 2001, disponibile su: <http://holtinternational.org/insstats.html>.

Immigration and Naturalization Service (INS), *International Adoption Statistics, 1992-2001*, 2003, disponibile su: <http://holtinternational.org/insstats.shtml>.

International Trade Data System, *Normal Trade Relations: Formerly known as Most Favored-Nation status*, 2002, disponibile su: <http://www.itds.treas.gov/mfn.html>.

Interpress Service, *Romania: Adoption Officials Decide on Future of Children, Families*, 1996, disponibile su: <http://www.lead.org/ips/demo/archive>.

Jepsen M., Pascual A., *Il Modello Sociale Europeo: un esercizio in decostruzione*, 2003, disponibile su :

[http://ferpa.etuc.org/IMG/pdf/Jepsen\\_-\\_Il\\_Modello\\_Sociale\\_Europeo\\_IT.pdf](http://ferpa.etuc.org/IMG/pdf/Jepsen_-_Il_Modello_Sociale_Europeo_IT.pdf).

Kligman G., *The Politics of Reproduction in Ceaușescu's Romania: A Case Study in Political Culture*, *East European Politics and Societies*, Volume 6, No. 3, Fall, 1992.

Lataianu C. M., *Social protection of children in public care in Romania from the perspective of European Union integration*, in "International Journal of Law, Policy and the Family" Vol. 17; No.1/2003; 99-120; ISSN 1360-9939.

Lege nr. 11/1990 din 31 iulie 1990, privind incuviintarea infierii, disponibile su:  
[http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htp\\_act\\_text?id=7746](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=7746).

Lege nr. 18/1990 din 27/09/1990, Republicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 314 din 13/06/2001 pentru ratificarea Conventiei cu privire la drepturile copilului, disponibile su: <http://www.dgaspcmures.ro/pdf>.

Lege nr.48/1991 din 16 iulie 1991 pentru completarea și modificarea unor dispozitii legale privind infierea, disponibile su:  
[http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htp\\_act\\_text?id=11627](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=11627).

Lege nr.47/1993 din 7 iulie 1993, cu privire la declararea judecătorească a abandonului de copii, disponibile su:  
[http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htp\\_act\\_text?id=13780](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=13780).

Lege nr. 272/2004 din 21/06/2004 Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 557 din 23/06/2004, privind protectia si promovarea drepturilor copilului, disponibile su: [www.cdep.ro/proiecte/2004/200/20/4/leg\\_pl224\\_04.pdf](http://www.cdep.ro/proiecte/2004/200/20/4/leg_pl224_04.pdf).

Lege nr. 273/2004 din 21/06/2004, privind regimul juridic al adoptiei, Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 557 din 23/06/2004, disponibile su: [www.salvaticopiii.ro/romania/copiii\\_romania/legislatie/Legeacopillui\\_273.pdf](http://www.salvaticopiii.ro/romania/copiii_romania/legislatie/Legeacopillui_273.pdf).

Linz J. e Stepan A., *L'Europa post-comunista*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Mărginean I., *Necesitatea Reorientării Politicilor Sociale În România*, Calitatea Vieții, Anul 16 Nr. 1-2, 2005.

Ordonanta de Urgenta nr. 26/1997, privind protectia copilului aflat in dificultate, republicata in Monitorul Oficial nr. 276/24 iulie 1998, disponibile su:  
<http://www.caleidoscop.org.ro/resurse/legislatie/ordonanta-de-urgenta-nr-26-1997-privind-protectia-copilului-aflat-in-dificultate>.

Panebianco A., *La Romania di Ceaușescu 1965-1989*, Ed. Rubbentino, 2000.

Radutiu S. V., *Romanian Welfare State Between Survival, Reform And European Union Enlargement*, 2004, disponibile su:  
<http://www.iccv.ro/romana/conf/conf.sibiu.2004/papers/18.%20Simona.pdf>.

Report on the paper Strategies and Priorities for Reform, OECD Publications, 1991, disponibile su:  
[http://econc10.bu.edu/economic\\_systems/Economics/Transit/Strategy/strategy\\_romania.html](http://econc10.bu.edu/economic_systems/Economics/Transit/Strategy/strategy_romania.html).

Reagan R., *Statement on the Most Favored Nation Tariff Status for Romania*, 1983, disponibile su:  
<http://www.reagan.utexas.edu/resource/speeches/1983/30483b.html>.

Roth-Szamoskozi M., *Intersection of Tradition and Need of Change in Romanian Child Protection System*, Open Society Institute, Center for Publishing Development, 1998, disponibile su: <http://e-lib.rss.cz/diglib/pdf/64.pdf>.

Rothacher A. *Social realities and EU social policy in the accession countries*, South-East Europe Review for Labour and Social Affairs, Volume 3, Number 1, April 2000.

Stativă E., *Survey on child abuse in residential care institutions in Romania*, 2000, disponibile su:  
[http://www.unicef.org/ceecis/Survey\\_ChildAbuse\\_ResidentialCare\\_Romania2.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/Survey_ChildAbuse_ResidentialCare_Romania2.pdf).

UNICEF and National Committee for Child Protection, Government of Romania [Comitetul National pentru Protectia Copilului, Guvernul Romaniei], *Situatia copilului si a familiei in Romania*, Bucharest, 1997.

UNICEF, *Central and Eastern Europe in Transition: Public Policy and Social Conditions. Poverty, Children, and Policy: Responses for a Brighter Future. Economies in Transition Studies*, Regional Monitoring Report No. 3, Florence, 1995.

UNICEF, TransMONEE 2002 Database, 2002.

UNICEF, *Child care system reform in Romania, 2004*, reperibile sul sito: <http://www.unicef.org/romania/imas1.pdf>.

UNICEF, Stephenson P., Anghelescu C., *Causes of Institutionalization of Children in Romania*, 1997.

USAID Congressional Presentation, *Romania: The Development Challenge*. Washington DC, 1999.

USAID, *United States Agency for International Development, Romania*, Washington DC, 1999, disponibile su : <http://www.usembassy.ro/USAID/USAIDSummary.html>.

Tesliuc E., Pop L., Panduru F., *Poverty in Romania: Profile and Trends during the 1995-2002*, World Bank Poverty Assessment, Bucharest, 2003.

Trebici V., *Romania's population and demographic trends*, Bucarest, 1976.

Wagner R., *Il caso rumeno. Rapporto da un paese in via di sviluppo*, manifestolibri Set, Roma, 1991.

Zamfir C., *Poverty in Romania*, 2003, disponibile su:  
[www.undp.ro/publications/pdf/poverty\\_in\\_romania1.pdf](http://www.undp.ro/publications/pdf/poverty_in_romania1.pdf) .

Zouev A., *Generation in Jeopardy: Children in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*, Unicef, M.E. Sharpe, Armonk, New York, 1999.