COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

107.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 FEBBRAIO 1983

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LUIGI DINO FELISETTI**

INDICE

PAG.

Disegni e proposte di legge (Discussione e rinvio):

Proposte di legge d'iniziativa popolare; Senatori DE CAROLIS ed altri; BENEDETTI ed altri; CIPELLINI ed altri; COCO ed altri; BAUSI ed altri; Disegno di legge d'iniziativa del Governo: Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (*Approvati, in un testo unificato, dal Senato*) (3627);

Espatrio dei minori a scopo di adozione (859);

GARAVAGLIA ed altri: Revisione delle norme sull'adozione e l'affidamento familiare (496);

DE CINQUE ed altri: Modifica dell'articolo 299 del codice civile concernente il cognome dell'adottato (2213);

MOLINERI ed altri: Norme relative alla adozione di minori stranieri (2514);

GARAVAGLIA ed altri: Norme sull'adozione in Italia di minori stranieri (2538);

MAGNANI NOYA ed altri: Riforma dell'istituto dell'adozione e dell'affidamento e soppressione dell'istituto dell'affiliazione (735) 1380

PRESIDENTE . . 1380, 1382, 1384, 1386, 1387, 1389

PAG.

BOATO MARCO 1384, 1388

CASINI CARLO, *Relatore* . . 1381, 1385, 1387

Disegni e proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Modifiche al libro VI del codice civile, in riferimento all'introduzione di un sistema di elaborazione automatica delle Conservatorie dei registri immobiliari (2046);

Norme di servizio ipotecario in riferimento all'introduzione di procedure meccanizzate nelle Conservatorie dei registri immobiliari (2047);

RUSSO RAFFAELE: Modifiche delle competenze degli uffici dei registri immobiliari (3484) 1389

PRESIDENTE 1389, 1391

DE CINQUE GERMANO, *Relatore* 1389

GARGANI GIUSEPPE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 1391

MANNUZZU SALVATORE 1391

Disegno e proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Istituzione del permesso premio per i detenuti, introduzione di sanzioni disciplinari aggravate e modifiche al-

PAG.

l'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (*Approvato dal Senato*) (3603);

GALLI MARIA LUISA: Norme per la concessione di permessi a detenuti ed internati (2145) 1391

PRESIDENTE 1391, 1392, 1393, 1394

BOATO MARCO 1392, 1393, 1394

CARTA GIANUARIO, *Relatore* . 1392, 1393, 1394

GARGANI GIUSEPPE, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* 1392

GRANATI CARUSO MARIA TERESA 1393

RIZZO ALDO 1393, 1394

SABBATINI GIANFRANCO 1393, 1394

La seduta comincia alle 10,55.

PIERLUIGI ONORATO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Discussione del disegno e delle proposte di legge: proposta di legge d'iniziativa popolare; Senatori De Carolis ed altri; Benedetti ed altri; Cipellini ed altri; Coco ed altri; Bausi ed altri; disegno di legge d'iniziativa del Governo: Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori (Approvati, in un testo unificato, dal Senato) (3627); disegno di legge: Espatrio dei minori a scopo di adozione (859); Garavaglia ed altri: Revisione delle norme sull'adozione e lo affidamento familiare (496); De Cinque ed altri: Modifica dell'articolo 299 del codice civile concernente il cognome dell'adottato (2213); Molineri ed altri: Norme relative all'adozione di minori stranieri (2514); Garavaglia ed altri: Norme sull'adozione in Italia di minori stranieri (2538); Magnani Noya ed altri: Riforma dell'istituto dell'adozione e dell'affidamento e soppressione dell'istituto dell'affiliazione (735).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata dei disegni e delle proposte di legge: proposta di legge di iniziativa popolare; d'iniziativa dei Senatori De Carolis, Codazzi, Jervolino Russo, De Vito, Grazioli, Bombardieri, Mancino, Valiante, Bompiani, Romei, Boggio, Colombo Vittorino (V.) e del Nero; Benedetti, Conterno Degli Abbati, Gherbez, Graziani, Lucchi, Lugnano, Perna, Rossanda, Ruhl Bonazzola, Talassi Giorgi, Tedesco Tatò, Terracini, Tropeano e Venanzi; Cipellini, Scamarcio, Spozio, Spinelli, Recupero e Scevarolli; Coco, De Giuseppe, De Vito, Codazzi, Di Lembo, Amadeo, Ricci, Del Nero, Colombo Ambrogio, Calarco, Bevilacqua, Manente Comunale, Deriu, Romei, Grazioli, Pavan, Saporito, Vettori, Salvaterra, Spezia, Scardaccione, Patriarca, Busseti, Mezzapesa, Cengarle e Pacini; Bausi, Bompiani, Di Lembo e Rosi; disegno di legge: « Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori », già approvati, in un testo unificato, dal Senato nella seduta del 30 luglio 1982; del disegno di legge: « Espatrio dei minori a scopo di adozione »; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Garavaglia, Bianco Gerardo, Cabras, Galloni, Pennacchini, Mazzola, Belussi, Boffardi, Martini, Quarenghi, Cavigliasso, Gargani, Anselmi, Piccoli Maria Santa, Aiardi, Armellin, Balestracci, Bassetti, Bianco Ilario, Bodrato, Bonferroni, Botta, Briccola, Brocca, Caccia, Caiati, Cappelli, Carenini, Carlotto, Casati, Castellucci, Cavaliere, Ceni, Cerioni, Chirico, Citaristi, Citterio, Corder, Dal Castello, De Poi, Falconio, Faraguti, Fiore, Fiori Giovannino, Foschi, Fusaro, Gaiti, Galli Luigi, Gargano, Gitti, Goria, Gottardo, Gui, Ianniello, La Rocca, Lussignoli, Mannino, Marabini, Marzotto Caotorta, Mensorio, Menziani, Moro, Napoli, Patria, Pavone, Perrone, Pezzati, Picano, Pisicchio, Pucci, Quieti, Rocelli, Rognoni, Rubino, Russo Raffaele, Scaiola, Scalia, Scozia, Silvestri, Sinesio, Sobrero, Stegagnini, Tantalo, Tassone, Urso Giacinto, Ventre, Vietti, Vincenzi, Zambon, Zanforlin, Zaniboni, Zarro, Zolla, Zoppi: « Revisione delle norme sull'adozione e l'affidamento familiare »; De Cinque, Russo Raffaele, Fioret, Cappelli, de Cosmo, Vietti, Ferrari Silvestro, Abete, Casini, Contu, Carpino, Alberini: « Modifica dell'articolo 299 del co-

dice civile concernente il cognome dell'adottato »; Molineri, Bottari, Chiovini, Lodi Faustini Fustini, Ricci, Fracchia, Giadresco, Martorelli, Violante, Gualandi, Granati Caruso, Giovagnoli Sposetti, Salvato, Codrignani, Barbarossa Voza, Belardi Merlo, Bellini, Bertani Fogli, Bianchi Beretta, Bonetti Mattinzoli, Carloni Andreucci, Castelli Migali, Ciai Trivelli, Cocco, Cominato, Gravina, Macis, Manfredi Giuseppe, Manfredini, Nespolo, Pagliai, Pecchia Tornati, Ramella, Rosolen, Sanguineti, Scaramucci Guaitini, Trebbi Aloardi, Vagli, Zanini: « Norme relative all'adozione di minori stranieri »; Garavaglia: « Norme sull'adozione in Italia di minori stranieri »; Magnani Noya, Balzamo, Labriola, Saladino, Colucci, Seppia, Amodeo, Babbini, Canepa, Cresco, Ferrari Marte, La Ganga, Lenoci, Nonne, Bassanini, Casalinuovo, Lagorio, Felisetti, Alberini, Liotti: « Riforma degli istituti dell'adozione e dell'affidamento e soppressione dell'istituto dell'affiliazione ».

L'onorevole Casini ha facoltà di svolgere la relazione.

CARLO CASINI, *Relatore*. Ricordo agli onorevoli colleghi di avere svolto la mia relazione il 26 ottobre, in sede referente e quindi ritengo che sia pleonastico aggiungere altre considerazioni. Abbiamo ottenuto il trasferimento in sede legislativa dei provvedimenti in esame dopo aver superato diverse difficoltà, dovute alla crisi di Governo e a talune resistenze da parte di qualche gruppo politico.

Pertanto sarebbe opportuno concludere la discussione sulle linee generali – se possibile – nell'arco di una seduta della nostra Commissione, affrontando successivamente, nel momento in cui esamineremo gli articoli, i problemi particolari.

Il progetto di riforma dell'adozione è un provvedimento per il quale c'è molta attesa nel paese, non so fino a che punto giustificata, come sempre accade in occasione dell'approvazione di determinate leggi. Infatti, non sempre le leggi hanno la capacità di risolvere i casi umani e quindi non so fino a che punto – come dicevo prima – sia giustificata l'attesa da parte dell'opinione pubblica.

Come già ho avuto occasione di dire, il testo che ci è pervenuto dal Senato merita un giudizio complessivamente positivo, in quanto affronta in modo equilibrato tutte le questioni poste sul tappeto; infatti, la disciplina riguardante l'adozione ordinaria e quella riguardante l'adozione speciale vengono entrambe riviste ed in qualche modo unificate. L'adozione speciale diventerà il modello ordinario per l'adozione dei minori, mentre l'adozione, oggi chiamata ordinaria, servirà soltanto per l'adozione dei maggiorenni; inoltre si prevede l'estensione dell'adottabilità di minori fino all'età in cui si è minori. Questo è l'impianto essenziale del primo gruppo di norme.

Il secondo gruppo di norme riguarda la disciplina del nuovo affidamento familiare, alternativa all'adozione; infatti, mentre l'adozione vuole inserire un bambino in una famiglia in modo che diventi figlio della famiglia stessa, troncando i rapporti con quella di origine, l'affidamento familiare intende dare un aiuto alle famiglie in difficoltà senza troncare i rapporti del bambino con la famiglia naturale, ma anzi creando una forma di collaborazione tra le due famiglie.

Vi è poi il gruppo di norme che riguarda l'adozione internazionale – a questo proposito ricordo i casi, abbondantemente riportati dalla stampa, di quei bambini rimasti per lungo tempo bloccati all'aeroporto di Fiumicino – che viene modellata sulla falsariga all'adozione interna, in base al principio secondo cui i bambini stranieri hanno gli stessi diritti di quelli italiani. Pertanto, anche per i bambini stranieri dovranno essere previste tutte quelle garanzie di procedura e tutti quei presupposti sostanziali che valgono per l'adozione interna.

Infine, l'ultimo gruppo di norme riguarda le disposizioni penali dirette a scoraggiare il cosiddetto « mercato dei bambini ».

Mi rendo perfettamente conto che questo breve riassunto è assolutamente elementare ed insufficiente ma, come ho

già detto, ritengo superfluo svolgere una nuova relazione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Se non vi sono obiezioni, desidero intervenire nella discussione generale parlando nella veste di deputato del mio gruppo e non come presidente.

Ringrazio il collega Casini per la relazione svolta; non tanto per quella di questa settimana, meramente riassuntiva e con chiara funzione di stimolo e ricordo per coloro che debbono intervenire, quanto per ciò che egli ha detto a suo tempo trattando, ripeto, con molta dovizia e con molta pertinenza gli argomenti del complesso problema che stiamo affrontando.

Confermo anch'io, per quel che riguarda il gruppo cui appartengono, un apprezzamento non formale ma concretamente elogiativo – perché il merito è tale da richiederlo – del lavoro svolto dal Senato, che ha trattato questa materia in un ampio, per la verità, arco di tempo ma con volontà di approfondimento e di concretezza nel raggiungimento dell'obiettivo. Il Senato si muoveva, d'altra parte, in base ad una larga esperienza acquisita nel corso degli anni, poiché il tema dell'adozione era stato già trattato nel corso della settima legislatura e nell'ottava ci si era trovati di fronte ad un disegno di legge del Governo e a sette proposte di legge di cui una (il che è significativo) di iniziativa popolare, a testimonianza del fatto che su argomenti di questo genere si va verificando nel nostro paese una crescita culturale, che si esprime attraverso l'utilizzazione dello strumento costituzionale della proposta di iniziativa popolare.

Al Senato il tutto è poi confluito in un testo unificato che ha rappresentato il momento di consolidamento delle posizioni, votato a larghissima maggioranza.

Sempre parlando a nome del mio gruppo, debbo far presente che abbiamo ricevuto una sorta di petizione, sottoscritta da singoli senatori personalmente e da gruppi, con la quale si mette in mora la nostra Commissione rispetto all'esigenza di trattare la materia con urgenza. Mentre, per quel che mi riguarda, trovo relativamente discutibile che si usi questo tipo di strumento, capisco, tuttavia, l'eccezionalità della situazione e comprendo, quindi, le ragioni del ricorso allo strumento stesso, ancorché – per la verità – forse non ve ne sarebbe stato bisogno ove si fosse avuto un minimo di informativa sul modo in cui in questa Commissione si era proceduto.

Fin dall'ottobre dello scorso anno, infatti, avevamo avviato la trattazione della materia, con la relazione del collega Casini. Avevamo poi raccolto con una certa difficoltà il consenso di tutti i gruppi al trasferimento in sede legislativa; la richiesta del trasferimento, inoltre, ha dovuto essere preceduta dall'acquisizione del parere delle Commissioni I e V con il conseguente trascorrere, per il contesto delle sedute d'aula e delle vicende connesse all'*iter* dei decreti fiscali e finanziari, di un certo lasso di tempo. Quando ci è giunta la richiesta dei colleghi del Senato a trattare sollecitamente questa materia, eravamo, dunque, già in condizioni di farlo.

Lo dico perché desidero non rimanga senza nota questa posizione particolare dei colleghi del Senato nei nostri confronti; posizione della quale, ripeto, apprezzo la finalità, ritenendo viceversa discutibile l'uso dello strumento prescelto.

Vengo al merito del provvedimento. Seguirei, a questo punto, lo schema tracciato dal collega Casini nella relazione e, poco fa, nel riassumere la materia, avendo tuttavia presente che l'impianto è unitario oppure non esiste. È unitario, nel senso che l'oggetto dell'attenzione è la particolare condizione di una persona che, in questo caso, è il bambino al quale, a cominciare dall'articolo 1, si dice che ha una destinazione naturale che dovrebbe diventare anche la sua sede di diritto. L'articolo 1, cioè, fa un'affermazione di principio di estrema importanza: « Il minore ha diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia ».

La considerazione da formulare a questo riguardo è duplice. Innanzi tutto, un

totale, assoluto, completo accordo su tale impianto. Non v'ha dubbio che la sede naturale – non soltanto il luogo di nascita ma anche quello di crescita – del bambino, debba essere la famiglia. La seconda considerazione è però che tale affermazione di principio si perde successivamente, o per lo meno attenua la sua portata. Tanto è vero che poi (e lo dico a ragion veduta) la famiglia naturale è vista per quel tanto che serve a non esservi più... È vista in sede di surroga da parte di altra famiglia. Riprenderò, comunque, l'argomento al momento della discussione della normativa concernente l'adozione vera e propria. Do anch'io atto che tutte le volte in cui parleremo, in senso tecnico-legislativo, di adozione, faremo riferimento all'adozione ordinaria, all'adozione *tout court*, che è quella che attualmente il codice definisce adozione speciale, essendo rimasta della vecchia adozione ordinaria, nel testo di legge che ci apprestiamo – mi auguro – ad approvare, soltanto un residuo, una testimonianza ormai storica, con un'applicazione in termini molto marginali, per il cittadino che sia maggiorenne.

Perché tutto questo? La vecchia adozione ordinaria obbediva, infatti, a finalità storico-politiche di altra epoca, che certo in qualche misura possono ancora sussistere: faccio riferimento al desiderio, all'aspirazione di ciascuno ad avere l'erede, la continuità, la trasmissione patrimoniale. L'adozione intesa secondo il provvedimento in esame è di natura tutt'affatto diversa, pur non essendo estranea alla legge questa esigenza, che non si intende cancellare perché, nei limiti in cui può essere avvertita, trovi nel nuovo testo uno strumento legislativo che la disciplini. Non tornerò più su questo argomento che appartiene all'ultima parte dell'articolato e che è – ripeto – quasi un residuato storico-giuridico.

Il provvedimento in discussione, che ha all'articolo 1 quella impostazione generale della quale ho parlato, introduce un nuovo strumento, che nobilita, valorizza, esalta a strumento eccezionale dell'intera materia. Ed io trovo che qua e là dello stesso si parla poco, o per lo meno non lo si mette nella giusta luce.

Parlo dell'affidamento familiare che è, in fondo, il punto saliente della normativa, nel senso della carità, dell'amore verso il minore, che ispira l'affidamento stesso. Nell'adozione si sposano due fondamentali esigenze: quella del bambino a trovare un alveo familiare, e quella dei genitori a rinvenire un oggetto – nel senso più nobile del termine – su cui concentrare il proprio affetto: in questa sede non consideriamo (è appena il caso di specificarlo) le situazioni abnormi, patologiche. Nell'affidamento familiare, si annida un forte spirito di carità ed amore verso il minore; nell'affidamento, si assume un bambino che versa in condizioni di abbandono e in stato di necessità, senza postulare nel modo più assoluto l'inesistenza o l'irrecuperabilità della famiglia di origine. Si presta, invece, una forma di aiuto umanamente molto apprezzabile, sostituendosi temporaneamente alla famiglia naturale, in una missione di custodia, di educazione ed assistenza con l'obiettivo di riconsegnare – superate le condizioni di necessità in cui versava – il bambino alla stessa famiglia naturale, da parte della famiglia di affidamento. Si tratta di un istituto da approvare moralmente e civilmente, ancor prima che legislativamente, in quanto introduce un vero e proprio principio sociale concepito come concreta gestione di un istituto siffatto.

L'adozione *tout court*, quella normale, prevede l'introduzione in altra famiglia, in altro contesto familiare, di un bambino, di un minore per il quale evidentemente devono sussistere ragioni che ne condizionino l'adozione stessa; sono quelle preesistenti che qui vengono ulteriormente precisate, a cominciare dalle condizioni di abbandono morale e materiale in cui il minore stesso versi. Vi è una sollecitazione per la individuazione delle strutture più varie (dagli istituti ad altre figure) intese a configurare la idoneità della famiglia all'adozione: trascuro le considerazioni sulla verifica dell'idoneità della famiglia, perché ne riparleremo; non vi sono novità ragguardevoli ri-

spetto alla disciplina ed avremo occasione quanto meno di riparlarne, in sede di esame dei singoli articoli.

In sede di riflessione critica voglio sottolineare all'attenzione dei colleghi, per quanto possa esservi di conciliabile fra le nostre considerazioni, che questa è una legge da approvare in tempi brevi, per la quale vengono formulati auspici da parte di tutti: anche se verrà approvata nel testo trasmessoci dal Senato, ci sono sin da ora presenti le eventualità di modificazioni in senso migliorativo senza giungere ad una rottura dell'impianto; riconfermiamo comunque la disponibilità del nostro gruppo ad approvare la legge così come è per recuperare eventualmente, in sede autonoma, i momenti di correzione legislativa.

MARCO BOATO. Trovo che questo metodo sia alquanto singolare: riteniamo da una parte che certe leggi vadano riformate, ma ci asteniamo dal farlo e rinviamo sempre ad una legislazione successiva!

PRESIDENTE. Vi sarebbero varie riserve anche sostanziali da avanzare in ordine alla sua interruzione, ma ne riparleremo nella sede opportuna: voglio ora tornare all'argomento.

Attualmente (è riconfermato nel provvedimento) il meccanismo tecnico per la declaratoria dello stato d'abbandono non prevede, o non prevede necessariamente, la possibilità di un momento iniziale che richiami ai propri doveri e sensibilizzi nuovamente la famiglia di origine; la famiglia di origine non viene sufficientemente considerata, dandosi cioè per scontato il fatto che, proprio perché il bambino è in stato di abbandono, è come se la famiglia naturale non esistesse!

Alcuni (ed io sono tra quelli) ritengono che nel momento del discrimine fra questa o quella soluzione (è con la declaratoria dello stato d'abbandono che si attiva il meccanismo non facilmente reversibile – se non con revoche – del distacco dalla famiglia naturale), cominci appunto la scelta dell'alternativa adozionale rispetto alla scelta, pur teoricamente possibile, di un ritorno alla famiglia ordinaria. A questo punto, vorrei sottolineare come sarebbe opportuna un'udienza preliminare in cui siano convocati (dopo le opportune ricerche) i genitori naturali, o il genitore naturale o uno dei due, configurandosi così un momento di richiamo al massimo senso di responsabilità. Si introdurrebbe in tal modo uno strumento che vedrebbe, prima della declaratoria dello stato d'abbandono, la presenza – nei limiti in cui sia possibile realizzarla – della famiglia di origine, perché non resti nelle condizioni, attualmente previste, nelle quali la possibilità di impugnativa esiste solo come reclamo successivo alla declaratoria dello stato d'abbandono come tale. Sottopongo ai colleghi questa esigenza di riflessione, da collocarsi all'interno della necessità prevalente di predisporre comunque uno strumento legislativo nuovo e moderno, come quello che riconosco essere offerto dal testo pervenuto dal Senato.

Ribadisco la disponibilità alla verifica (se comune sarà, anche nel concerto con l'altro ramo del Parlamento) per l'introduzione di un'udienza preliminare alla declaratoria dell'adozione, con ricerca della famiglia di origine, anche per evitare una declaratoria troppo meccanica ed in qualche caso abbastanza burocratica, come quella che può derivare dall'esigenza di chi aspira ad ottenere l'adozione, e dalla tendenza degli uffici non dico a liberarsi, ma quanto meno a far fronte alle esigenze (anche comprensibili, naturalmente) di trovare sistemazione a un bambino in stato di abbandono, o presso un istituto o dentro una famiglia che ne abbia fatta richiesta e sia risultata idonea.

Questa è una delle cose che volevo dire. C'è un altro aspetto sul quale vorrei però richiamare l'attenzione dei colleghi, e in particolare del relatore, a proposito di queste attività ricognitorie delle condizioni e dell'idoneità della famiglia adottante, e soprattutto dello stato di abbandono o del versamento in particolari condizioni, sufficienti a dar luogo all'affidamento. A tal fine il tribunale – essendosi

opportunamente individuato il tribunale per i minori, per tale ufficio, con un principio di unificazione rispetto a discipline piuttosto contraddittorie, che comprendono anche la legge di riforma del diritto di famiglia – si serve dei cosiddetti servizi sociali. Uso una simile espressione per il fatto che nel contesto dell'articolato – a meno che non mi sbagli – il richiamo ai servizi sociali è fatto in termini di genericità: non si fa riferimento, cioè, ad istituzioni organicamente esistenti, ancorché funzionanti in termini di maggiore o minore efficienza in relazione alle condizioni dei vari organi comunali, provinciali o regionali nelle varie zone del paese. Il riferimento avviene invece ai « servizi sociali » o qualche volta ai « servizi locali », in modo tanto vago che, come è stato sottolineato da taluni magistrati dei tribunali per i minori, provoca notevoli difficoltà. Accade così che l'espressione « servizi sociali », che fa pensare magari nelle intenzioni, a chissà quale organizzazione di ricerca e di acquisizione di elementi rilevanti per le decisioni da adottare, si traduca nei fatti, nel ricorso ad un vigile urbano, al quale viene chiesto di verificare se ad un certo indirizzo vi sia una certa famiglia: e in caso di esito negativo, quando non si sa dove quella famiglia si sia trasferita, talvolta la ricerca si esaurisce!

Sotto questo profilo, si pone, quindi, un ulteriore elemento di riflessione. Occorre che la previsione dell'organo « servizio sociale », cui non si può far riferimento, in modo fideistico, come a qualcosa che si suppone che esista, ma che nel concreto magari non esiste (e le difficoltà possono derivare proprio dal fatto che non vi è nella legge individuato in modo specifico l'organo di riferimento, ma ci si è rimessi ad una nozione molto elastica), venga ancorata a dati più precisi o che quantomeno si possa far riferimento ad un momento di coordinamento legislativo che crei punti di riferimento normativo più certi.

Vengo all'ultimo punto. Sappiamo tutti, credo, che si può ritenere che una grossa casistica di adottabilità di minori in Italia non vi sia. Contrariamente a quanto si potrebbe supporre, per certi fatti anche clamorosi, che finiscono facilmente nelle prime pagine dei giornali, non c'è nel nostro paese una grande possibilità di adottare bambini italiani: sono, cioè, più numerose le persone che aspirano ad adottare minori di quanto non siano i minori adottabili. Questo per varie ragioni, che vanno dalla denatalità, alla crescita culturale delle famiglie, al più alto tenore economico almeno di certe fasce della società. Ma all'interno di questo quadro esistono pure dei fenomeni deteriori che debbono essere colpiti. Parlo, ad esempio, del commercio dei bambini: è noto il fenomeno di forzati non riconoscimenti da parte della stessa madre, dovuti al fatto che la condizione di abbandono all'atto della nascita del bambino è quella ideale per avviare un processo immediato di adottabilità: per questo, dunque, si dice – non lo so con certezza, perché altrimenti proporrei che si procedesse per legge – che vengono incoraggiate affermazioni di non riconoscimento, con sottostante cessione sostanziale del bambino, per il quale si creano le condizioni di fatto per la adottabilità. In altre parole, non possiamo acquietare la nostra coscienza per la situazione che si è determinata, perché qualche volta questa apparenza nasconde situazioni di commercio vero e proprio di bambini appena nati. Ciò è tanto vero che qualcuno propone che la condizione di madre naturale sia perequata a quella della madre legale: altri obiettano che si tratterebbe di una forzatura, perché una madre naturale che viene costretta ad essere anche madre legale, contro la propria volontà, sarebbe sicuramente una cattiva madre. L'interrogativo è drammatico e non mi permetto di risolverlo, né potremo risolverlo con questo provvedimento. Qualcuno, come ho detto, propone che sia affermato – non in questa sede, ma altrove – che la madre naturale è anche madre legale, *tout court*, con tutte le conseguenze che ne derivano.

CARLO CASINI, *Relatore*. Vi sono, in effetti, problemi tragici: comunque l'aspet-

to più grave - se posso aggiungere una mia considerazione su una materia che conosco - e giuridicamente rilevante non è tanto quello del mancato riconoscimento di un figlio, quanto quello del riconoscimento falso, operato da una persona che dice: questo figlio è mio, l'ho avuto da una persona che non intendo nominare e mia moglie è d'accordo che lo introduca in casa. Ciò pone problemi tecnici su come contestare tali falsi riconoscimenti, finché non disporremo di prove scientifiche, che per altro sembra si stiano concretando.

PRESIDENTE. L'interruzione dell'onorevole Casini è la parte terminale della premessa che facevo, perché evidentemente i bambini almeno da una madre sono nati. Fatti di questo genere avvengono soprattutto all'interno degli istituti e delle unità sanitarie ginecologiche. È chiaro che in quella sede potrebbe esserci un momento constatativo della maternità naturale, talché se la madre naturale diventasse anche madre legale non vi sarebbero più i fenomeni del marito che, d'accordo con la moglie, dice di aver avuto un figlio fuori dal matrimonio per adottare un bambino. Sono fenomeni che nascondono un commercio ed una contrattazione in denaro. I due argomenti si completano fra di loro, dunque, ed il secondo introdotto dal collega Casini non è che la parte finale del primo.

Io non proporrò al riguardo emendamenti, perché mi rendo conto che, eventualmente, la normativa dovrebbe essere prevista in altra sede, ma anche in quel caso vi sarebbero grossi problemi sulla valutazione della libertà, dei diritti e della morale e forse obbediremmo più ad una soluzione astratta e non a risolvere il problema di dare una madre vera ad un figlio che si trova in certe condizioni. Ho voluto quindi porre, al riguardo, solo un interrogativo, per sottolineare che dietro al numero dei bambini che possono essere adottati, che è calato in Italia, non vi è una visione idilliaca e consolatoria della nostra società, ma si nascondono aspetti piuttosto deteriori, sul piano sia morale sia giuridico.

L'ultimo argomento che voglio affrontare riguarda le adozioni internazionali. Attualmente siamo privi di uno strumento legislativo che le regoli, tanto che le vicende a cui si è fatto riferimento (i bambini fermi negli aeroporti) vengono risolte non con un provvedimento giurisdizionale, bensì mediante un provvedimento amministrativo adottato, in considerazione dello stato di necessità, dal Ministero dell'interno, che in genere ha ricevuto una sollecitazione o dalla coppia che aspetta il bambino, o da una guardia di frontiera o di finanza che segnalano l'impossibilità dell'introduzione del bambino in Italia; nel frattempo, poiché non si tratta di un pacco postale, il Ministero sollecitato si rivolge al tribunale competente, che risponde negativamente, perché non solo mancano tutti gli elementi idonei a riconoscere la coppia in attesa come genitori adottanti, ma addirittura i documenti d'ingresso del bambino. Allora si prende atto dello stato di necessità, che è sostanzialmente una condizione « ricattatoria », e si introduce in Italia il bambino; quindi il meccanismo comincia e finisce, perché in definitiva vengono pretermessi tutti i controlli sull'idoneità dei genitori adottanti, nonché sullo stato di abbandono del minore. In definitiva l'adozione è possibile solo che una coppia si rechi in Guatemala o in India e cerchi un bambino. In India tra l'altro non esiste neppure l'adozione, perché i minori vengono affidati soltanto, e non ai fini di una futura adozione.

Con il disegno di legge al nostro esame, nel testo pervenuto dal Senato, si introducono elementi di razionalità legislativa, oltre che morale, in relazione a tutta questa materia. Questo disegno di legge consente che il bambino straniero possa essere adottato nelle medesime condizioni in cui è adottabile un bambino italiano (ad esempio la verifica delle condizioni dei genitori adottanti), mentre è insufficiente, o viene ritenuto sufficiente solo in funzione di una accettazione burocratica, tutto il contesto degli elementi atti-

nenti all'effettiva condizione di abbandono del bambino straniero. Non voglio collocarmi su una posizione critica del testo in esame, ma su una posizione che affermi il rispetto delle massime garanzie possibili, perché nel caso del bambino straniero adottato in Italia lo « strappo » è duplice. Non c'è, infatti, solo il passaggio dalla famiglia naturale a quella adottante, ma vi è anche la lacerazione rispetto ad un ambiente, ad una cultura, ad una condizione naturale diversa che il bambino porta nel sangue, per cui il trapianto è piuttosto violento. L'ideale sarebbe che si potesse pervenire a convenzioni bilaterali che garantissero la massima possibilità di conservazione dei diritti dell'adottando e degli adottanti. È un problema nuovo per il nostro paese, che fino a qualche tempo fa non costituiva un punto di riferimento appetibile, ma che ora lo è diventato, in considerazione di una relativa garanzia di sicurezza, specie sotto il profilo economico, culturale e ambientale, per i bambini dei paesi più poveri. Convengo sul fatto che non è possibile, certo, arrivare alla stipula di tante convenzioni bilaterali prima dell'approvazione di questa disciplina e del suo inserimento nel nostro ordinamento, ma aggiungo che ciò non esclude minimamente la possibilità di addivenire successivamente a convenzioni bilaterali. Sotto questo aspetto da qualche parte si è sollevata la censura – non so quanto fondata – di un non rispetto, o per lo meno di una non totale applicabilità, della convenzione di Strasburgo.

Vedo che alcuni colleghi che hanno seguito la materia fanno cenni di assenso, per cui propongo questo argomento come elemento di valutazione.

CARLO CASINI, *Relatore*. Infatti la convenzione di Strasburgo, alla quale, per la verità, questo provvedimento si ispira largamente, dice che ci deve essere il consenso dei genitori.

PRESIDENTE. D'altra parte l'adozione è internazionale sotto il profilo della provenienza del bambino. Comunque, a livello di convenzione bilaterale, l'argomento sarebbe superato. In ogni caso vale il principio della convenzione di Strasburgo che, tra l'altro, si raccorda in modo molto preciso all'articolo 1 del disegno di legge, secondo il quale il minore deve essere educato nell'ambito della propria famiglia (il che postula che la « propria famiglia » sia presente).

Avviandomi alla conclusione, vorrei sottoporre alla riflessione dei colleghi gli articoli 30 e 31. L'articolo 30 in tema di adozione internazionale prevede la sottoposizione dei genitori italiani al meccanismo di verifica dell'idoneità, con conseguente declaratoria (e questo ci va benissimo). L'articolo 31 si riferisce invece all'ingresso del minore straniero nello Stato italiano, ma l'argomento è posto in termini tali da far sembrare questo articolo slegato dal precedente, per cui può verificarsi il caso che il minore entri nello Stato senza che sussista la condizione primaria della declaratoria di idoneità dei genitori.

Il mancato collegamento tra i due momenti fa sì che vi possa essere un ingresso *tout court*, dopo di che si vedrà. A questo punto si verrebbe a creare quella situazione del minore straniero in stato di abbandono, che all'articolo 37 è prevista come conseguenza del fallimento del periodo sperimentale preadottivo. È questo un argomento che sottopongo alla riflessione dei colleghi, così come quello scaturente dal secondo comma dell'articolo 31, in ordine al quale o ci chiariamo meglio le idee, oppure mi sembra difficilmente accettabile il principio in esso contenuto. Infatti, dopo che è stato detto all'articolo 30 che il tribunale deve accertare la sussistenza dei requisiti di idoneità all'adozione nei genitori richiedenti, all'articolo 31 si prevede che l'ingresso del bambino nello Stato, a scopo di adozione, è consentito qualora vi sia provvedimento di adozione.

Mi rendo conto dell'esigenza di approvare il provvedimento nel miglior modo possibile, anche perché le condizioni in cui versiamo sono totalmente carenti, ma confesso di non capire questo secondo

comma dell'articolo 31. Infatti, dopo aver previsto al primo comma tutta una serie di meccanismi garantistici, salta fuori un secondo comma che prescinde da quelli, affermando che, con un atto evidentemente amministrativo, è ammesso l'ingresso. Allora i casi sono due: o dietro questo secondo comma c'è – e la posso capire – qualche condizione eccezionale (ad esempio di asilo politico), oppure esso non ha alcun senso, perché è in contraddizione netta con tutto il resto.

Recita infatti il secondo comma dell'articolo 31: « L'ingresso nello Stato a scopo di adozione di stranieri minori degli anni 14 è altresì consentito quando vi sia nulla osta, emesso dal ministro degli affari esteri d'intesa con quello dell'interno ». Sottolineo che in questo comma si dice: « è altresì »...; quindi l'espressione è alternativa, non sostitutiva. Sottopongo dunque anche questo elemento alla riflessione dei colleghi, perché rischiamo di risolvere tutto attraverso meccanismi di carattere amministrativo.

Un'ultima osservazione. Nel provvedimento si fa riferimento, come organo istruttorio per l'adozione di un minore straniero, a organi dello Stato all'estero (consolati, ambasciate, eccetera), ignorando invece (nel senso di non disciplinarle, né per consentirle, né per cancellarle) le agenzie. Sappiamo invece tutti che, in questo momento, vi sono agenzie che funzionano molto bene e che hanno supplito in modo abbastanza generalizzato alle carenze della legge in materia di adozione.

Vi sono agenzie che operano con criteri di serietà, così come vi sono altri organismi occasionali, che hanno funzionato di tanto in tanto, o addirittura iniziative individuali; una di queste agenzie, in particolare, opera in India, dove la legge non consente l'espatrio per l'adozione, tranne che per gli indù. Pertanto, dall'India l'espatrio di minori avviene per affidamento, il che significa in condizioni di provvisorietà, di temporaneità, come ad esempio, nel caso di affidamento per l'educazione, per operazioni chirurgiche, eccetera, mentre di fatto il bambino, una volta entrato in Italia, diventa adottabile.

Mi rendo conto che poi entra in funzione un meccanismo psicologico in cui la parte umanamente istintiva è forse più determinante dell'aspetto razionale, in forza del quale si finisce col pensare che in fondo è meglio che il bambino viva, che mangi, che venga educato, eccetera. Tuttavia, si tratta di soluzioni a scorciatoia che consigliano qualche momento di riflessione.

Come ho già detto all'inizio del mio intervento, il provvedimento al nostro esame si riferisce ad una materia delicata, che pone grandi problemi di ordine legale e giuridico, ma soprattutto di ordine morale ed è difficile realizzare un risultato che possa soddisfare l'ambito morale, quello giuridico e la coscienza di ognuno di noi.

Tuttavia, il provvedimento al nostro esame, in riferimento all'adozione interna, merita la nostra considerazione, e risulta perfino pregevole se considerato in rapporto all'adozione internazionale; talché io esprimo un giudizio conclusivo di larga accettazione dell'impianto del provvedimento e di approvazione del testo che c'è pervenuto dall'altro ramo del Parlamento. Considero, peraltro, che sia possibile conciliare i miglioramenti, da apportare alla legge, con l'urgenza, sia pure nelle forme irrituali possibili; viceversa, per ragioni di rispetto del principio dell'autonomia dei due rami del Parlamento o nell'ipotesi che non ci fossero sufficienti garanzie di rapida approvazione, anch'io sarei del parere di approvare il testo così come ci è pervenuto dal Senato.

MARCO BOATO. Signor Presidente, formalmente il mio intervento viene svolto nel corso della discussione sulle linee generali, ma in realtà mi riservo di intervenire in modo approfondito in occasione dell'esame dei singoli articoli.

Condivido l'esigenza di procedere con la massima urgenza, tuttavia sono del parere, laddove se ne presenti la necessità – alcuni rilievi critici fatti dal Presidente, in quanto rappresentante del gruppo socialista, sono condividibili –, di emendare il testo che è pervenuto dal Senato.

Sono contrario ad una logica di sostanziale soppressione del bicameralismo, dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento, a seconda dei casi, sia pure dovuta a ritardi e lentezze nell'approvazione dei provvedimenti oppure all'incombente pericolo dell'anticipato scioglimento delle Camere.

Dico queste cose perché spesso ci siamo trovati di fronte a momenti di *impasse* in occasione dell'esame di provvedimenti sui quali si era determinata una legittima attesa delle categorie interessate. Del resto, come tutti i colleghi di questa Commissione, ho ricevuto documenti, telegrammi che testimoniano la presa di posizione, peraltro legittima, da parte di gruppi, associazioni, persone, realmente e positivamente interessate ad una più adeguata legislazione in questa materia delicatissima che coinvolge problemi fondamentali della convivenza civile.

Pertanto, non contesto che tutto ciò avvenga, ma soltanto che una situazione di questo genere ci induca, di fatto, ad un esame puramente rituale dei provvedimenti. Comunque, ritengo indispensabile che la Commissione proceda in termini rapidi, anche per le eventuali modifiche che si rendessero necessarie.

PRESIDENTE. Desidero dire alcune brevi parole in merito perché almeno resti a verbale la linea di comportamento della Commissione.

Non è, nel modo più assoluto, in discussione l'autonomia di un ramo del Parlamento nei confronti dell'altro; tuttavia devo dire che una cosa è esaminare in seconda lettura un testo pervenuto dall'altro ramo del Parlamento, nei confronti del quale tutti i gruppi dichiarino la loro accettazione sostanziale, mentre altra cosa – perfettamente legittima – è dissentire su tutto l'impianto di un provvedimento e – sotto questo profilo – attuare, nella doverosa autonomia, un'opera di revisione e di critica. Questo sotto il profilo sostanziale, salvi restando, ovviamente, gli aspetti procedurali, che sono fuori discussione.

Nessun altro chiedendo di parlare, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

Seguito della discussione dei disegni e della proposta di legge: Modifiche al libro VI del codice civile, in riferimento all'introduzione di un sistema di elaborazione automatica delle Conservatorie dei registri immobiliari (2046); Norme di servizio ipotecario in riferimento all'introduzione di procedure meccanizzate nelle Conservatorie dei registri immobiliari (2047); Russo Raffaele: Modifiche delle competenze degli uffici dei registri immobiliari (3484).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Modifiche al libro VI del codice civile, in riferimento all'introduzione di un sistema di elaborazione automatica delle Conservatorie dei registri immobiliari »; « Norme di servizio ipotecario in riferimento all'introduzione di procedure meccanizzate nelle Conservatorie dei registri immobiliari »; e della proposta di legge di iniziativa del deputato Russo Raffaele: « Modifiche delle competenze degli uffici dei registri immobiliari ».

L'onorevole De Cinque ha facoltà di riferire sugli incontri con esperti della materia, che si sono già svolti.

GERMANO DE CINQUE, *Relatore*. Signor Presidente, abbiamo ultimato le audizioni che si era deciso di tenere con i rappresentanti delle categorie professionali, sia notarili sia forensi, con i rappresentanti dell'Associazione magistrati, dei conservatori dei registri immobiliari e dell'associazione bancaria. Posso riferire che vi è stata una generale convergenza sulla necessità, addirittura sulla indilazionabilità, dell'approvazione del provvedimento relativo alla meccanizzazione dei servizi delle conservatorie immobiliari, a fronte delle gravissime situazioni di ritardo che esistono nel settore, che vanno progressivamente peggiorando. La situazione è soprattutto grave per quanto riguarda il rilascio dei certificati, anche in conseguenza delle numerose leggi sui crediti agevolati emanate in questi anni, che hanno portato ad una intensa richiesta di certificazione immobi-

liare, con un appesantimento di lavoro che, in alcune Conservatorie (quella di Taranto, per fare un esempio), registra ritardi di oltre due anni.

Nel merito del testo da approvare, faccio presente che vi è stato ufficiosamente, da parte dei ministeri proponenti, un richiamo alla inopportunità di attuare, in questa sede, modifiche al regime patrimoniale della famiglia. Sono state formulate, inoltre, osservazioni che attengono più strettamente ad aspetti tecnici delle norme che prevedono le procedure di meccanizzazione delle conservatorie.

Credo pertanto che si possa accogliere il suggerimento, emerso dall'intervento dell'onorevole Mannuzzu, di eliminare dal contesto di questo provvedimento i primi quattro articoli del disegno di legge n. 2046 ed una parte dell'articolo 5, accantonando il problema della pubblicità immobiliare collegata al regime patrimoniale della famiglia, tema questo che potrebbe essere ripreso con un'apposita, successiva iniziativa legislativa. Solleciterei anche il Governo perché il problema del regime pubblicitario (dopo la nuova legge di riforma del diritto di famiglia) è sempre più complesso per il sovrapporsi del regime di pubblicità, attraverso i registri dello stato civile, con la tradizionale pubblicità immobiliare realizzata dalle conservatorie. Notevoli sono le difficoltà pratiche non soltanto per i professionisti che si occupano della materia, ma anche per le categorie che hanno a che fare con il commercio immobiliare.

Per non intralciare lo svolgimento di questo *iter* legislativo, avrei preparato come bozza di lavoro, ovviamente aperta a tutti i contributi e suggerimenti della Commissione, un testo unificato dei disegni di legge nn. 2046 e 2047, tralasciando invece la proposta di legge Russo che si colloca in un'ottica diversa: praticamente, si capovolge l'attuale sistema di pubblicità immobiliare, che si basa su quella da eseguirsi da parte degli uffici del luogo in cui sono ubicati i beni e si prevede la pubblicità nel luogo di nascita del proprietario dei beni. Ammetto che, in prospettiva, queste soluzioni possano sembrare più razionali, perché consentirebbero di accertare in una conservatoria unica tutte le proprietà immobiliari del cittadino; ma allo stato si rivoluzionerebbe radicalmente il sistema attuale. Vogliamo conseguire un'armonizzazione delle possibilità di verifica immobiliare? Possiamo farlo con i meccanismi dell'anagrafe tributaria; attraverso i codici fiscali in breve tempo si potrà conoscere la proprietà immobiliare di ciascuno di noi, grazie al « cervellone » del Ministero delle finanze.

Con il testo che sottopongo all'attenzione della Commissione, ho formulato alcune modifiche ai disegni di legge originari in relazione a problemi che rimanevano aperti, specialmente, per quanto riguarda la trascrizione a favore o contro le società semplici e le associazioni non riconosciute. Il problema era stato posto soprattutto dal Consiglio del notariato e dall'Associazione bancaria, perché le associazioni non riconosciute e le società semplici hanno ottenuto, anche con sentenze della Cassazione, la possibilità di iscrivere o trascrivere a loro nome diretto. Ho trovato una soluzione che credo possa conciliare le possibilità di ottenere visure a nome di società ed associazioni, ricorrendo alle generalità delle persone investite della rappresentanza. Ho introdotto correzioni soprattutto all'articolo 7, in ordine allo strumento procedurale attraverso il quale presentare reclami avverso i provvedimenti dei conservatori, precisando che si tratta di ricorsi.

Altro problema concerne i fabbricati in corso d'opera; ho creduto di abbandonare il riferimento al numero di progetto (di cui al testo governativo), perché complicherebbe la possibilità pratica di attuare la trascrizione, in quanto il numero di progetto non sempre risulta facilmente acquisibile. Per i fabbricati in fase di costruzione, ho suggerito dunque di indicare i dati catastali del terreno e, per quanto riguarda il cosiddetto quadro D della nuova nota di trascrizione od iscrizione, anche la descrizione sommaria dei fabbricati in corso d'opera.

Ho poi ristrutturato, sia pure sotto il profilo formale, i testi proposti dal Go-

verno, dato che si trattava di disegni di legge di carattere preminentemente tecnico (direi che il secondo soprattutto sembra più un regolamento, che una vera e propria legge). Ripeto che, nell'approfondire il testo unificato che presento alla Commissione, potremo discuterne ogni aspetto ed acquisire ogni parere che si riterrà opportuno sollecitare presso esperti di questa materia.

SALVATORE MANNUZZU. Ignoravo l'esistenza di questo testo unificato che è stato distribuito solo in questo momento: prendo atto dell'elaborazione fatta dal relatore che deve essere stata estremamente laboriosa, considerata la difficoltà dei problemi trattati. Necessariamente devo riservarmi di intervenire in proposito dopo che avrò esaminato i numerosi articoli che compongono il testo. Sollecito però l'acquisizione dei pareri regolamentari sul nuovo testo, necessari per il proseguimento dell'*iter*, perché - condivido qui le valutazioni del relatore — è necessario procedere in tempi rapidi, considerate la quantità e la qualità delle questioni sottolineate anche nel corso delle precedenti sedute.

Prendo atto con favore della soluzione prospettata dal relatore, circa l'eliminazione dei primi quattro articoli del disegno di legge governativo ed i commi secondo e terzo dell'articolo 5, se ho ben compreso. Tali norme introducevano modifiche sostanziali - per il gruppo comunista inaccettabili - al regime patrimoniale della famiglia; al riguardo gradiremmo conoscere l'intenzione del Governo e lo sollecitiamo ad esprimerla anche su altre questioni di grande momento che sembrano ricevere una soddisfacente soluzione nel testo unificato (ad esempio, la titolarità dei beni che può essere ascritta alle società semplici ed alle associazioni non riconosciute; altrettanto dicasi della soluzione prospettata per gli edifici in costruzione).

Ci interessa, in particolare, conoscere le intenzioni del Governo su un tema che forse è quello centrale, cioè sul tema dei patti reali aggiuntivi. Su questo aspetto, infatti, è in corso un ampio dibattito, che fa registrare proposte da parte del notariato e dei conservatori, che prospettano soluzioni di carattere diverso, ma basate comunque su motivazioni responsabili. Ci sembra, tra l'altro, che il relatore abbia cercato di mediare tra queste diverse tendenze.

Ripeto che ci riserviamo di dare una valutazione definitiva sul testo in discussione, non appena avremo potuto compiere il necessario approfondimento, anche se fin da ora posso dire che la normativa in esame è a nostro giudizio meritevole di sollecita approvazione.

GIUSEPPE GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Il Governo dà parere positivo sull'intero testo in discussione.

SALVATORE MANNUZZU. Come ho detto, sulla base di un rapido esame, ci sembra di poter dare la nostra sostanziale adesione al testo in discussione. Una pausa di approfondimento risulta tuttavia opportuna.

PRESIDENTE. In considerazione di tale richiesta dell'onorevole Mannuzzu, se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Istituzione del permesso premio per i detenuti, introduzione di sanzioni disciplinari aggravate e modifiche all'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Approvato dal Senato) (3603); e della proposta di legge Galli Maria Luisa: Norme per la concessione di permessi a detenuti ed internati (2145).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Istituzione del per-

messo premio per i detenuti, introduzione di sanzioni disciplinari aggravate e modifiche all'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354 », già approvato dal Senato nella seduta del 29 luglio 1982; e della proposta di legge di iniziativa del deputato Galli Maria Luisa: « Norme per la concessione di permessi a detenuti ed internati ».

Come i colleghi ricorderanno, nelle precedenti sedute era stata svolta la relazione ed aveva avuto inizio la discussione sulle linee generali, nel corso della quale la Commissione era pervenuta alla decisione di procedere ad alcuni incontri con i direttori delle maggiori carceri italiane e con i magistrati di sorveglianza: in particolare di San Vittore, Poggioreale ed Ucciardone. Era stato inoltre proposto di ascoltare il direttore del carcere di Palmi, e l'onorevole Trantino aveva chiesto che, insieme ai direttori dei predetti istituti, fossero ascoltati i giudici di sorveglianza ed anche gli ispettori compartimentali carcerari. La Commissione si era comunque riservata di decidere in ordine alle persone da ascoltare. Dovremmo, quindi, definire oggi il programma delle audizioni.

GIANUARIO CARTA, *Relatore.* Sarebbe necessario ascoltare anche il direttore generale degli istituti di pena.

GIUSEPPE GARGANI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Poiché la discussione fin qui svoltasi ha evidenziato la presenza di preoccupazioni relative alla modifica dell'articolo 90 della legge 26 luglio 1975, n. 354, devo sinceramente dire che posso comprendere le ragioni di tali preoccupazioni, ma ritengo che lo scopo degli incontri proposti appare essere quello di perdere tempo. Non si può non rilevare il fatto che la Commissione ha perso tempo, essendo stato deciso di effettuare questi incontri venti giorni fa.

Il Governo sollecita per l'ennesima volta, in maniera accorata, rispettosa, ma decisa, l'approvazione di questo provvedimento cui annette grande importanza.

PRESIDENTE. Al fine di evitare discussioni superflue, devo ricordare che gli incontri in oggetto sono già stati formalmente decisi dalla Commissione. Essendo, quindi, già disposte queste audizioni informali, non dobbiamo far altro che concordare il programma delle stesse.

L'invito del Governo ad accelerare i tempi è da me condiviso, anche perché tutti i giorni riceviamo centinaia di messaggi telefonici e di altro tipo tendenti a sollecitare l'approvazione del provvedimento. Devo dire che le osservazioni critiche mosse alla nostra inerzia nello svolgimento delle audizioni di cui si discute sono fondate; pertanto, oggi dobbiamo decidere quando e come svolgere tali audizioni, evitando di stemperarle nel tempo perché ciò, tra l'altro, ritengo che ne diminuirebbe il valore. A questo fine un criterio accettabile mi pare sia quello di stabilire in primo luogo gli istituti ai quali intendiamo far riferimento.

MARCO BOATO. Desidero fare una proposta: in primo luogo accoglierei la richiesta del relatore di ascoltare il nuovo direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena. All'audizione del dottor Nicolò Amato andrebbe aggiunta quella del dottor Falcone, capo dell'ufficio III del ministero. Per quel che riguarda specificamente le carceri, potremmo sentire il direttore ed il vicedirettore di Rebibbia, il direttore di San Vittore e quello di Voghera. In ogni caso bisognerà ascoltare i direttori delle carceri di massima sicurezza, sia femminile – per l'appunto quello di Voghera – sia maschile, dal momento che al loro interno viene applicato l'articolo 90. A queste indicazioni aggiungo quella del carcere di Sollicciano appena aperto nel quale è stato pure applicato l'articolo 90, per poi non esserlo più a seguito di una interpellanza firmata da 46 deputati di tutti i gruppi. Insieme ai direttori andrebbero sentiti i giudici di sorveglianza.

Trattandosi di un gruppo abbastanza numeroso di persone, penso non le si debba ascoltare in un'unica tornata. Potremmo fissare una data ed ascoltarle in

successione, anche se nella medesima giornata.

Ripeto che il senso della mia proposta è quello di far sì che vengano ascoltati i rappresentanti delle maggiori case circondariali maschili – tra queste possiamo scegliere Rebibbia piuttosto che San Vittore se pensiamo che il primo istituto, trovandosi a Roma, renda più facile l'incontro –; alle case circondariali maschili bisognerebbe aggiungere Sollicciano e inoltre un carcere di massima sicurezza maschile, che potremo scegliere tra quelli di Trani, Cuneo, Palmi e Fossombrone, ed uno femminile.

PRESIDENTE. L'onorevole Ricci in una precedente seduta aveva proposto anche di ascoltare il direttore del carcere di Poggioreale.

MARCO BOATO. L'articolo 90 incide marginalmente su questo carcere per cui penso sia più valida ai nostri fini la proposta che ho fatto.

MARIA TERESA GRANATI CARUSO. Il gruppo comunista ritiene che gli incontri decisi debbano essere fatti al più presto proprio per raggiungere gli scopi che ci si era prefissi al momento della loro deliberazione.

Relativamente agli istituti indicati dal collega Boato non ho niente da eccepire, in quanto anch'io penso sia necessaria la presenza di un funzionario delle carceri di massima sicurezza nonché di quelle con sezioni di massima sicurezza. Alle proposte fatte aggiungerei quella di ascoltare i direttori delle carceri particolarmente disastrate, ad esempio quelli delle case circondariali di Napoli e di Palermo. Li ricapitolerei in questo ordine: Rebibbia, Palermo, Milano, Napoli, Firenze Sollicciano e Trani, o Palmi.

Lo stesso discorso vale per i giudici di sorveglianza, i quali, ovviamente, dovranno essere ascoltati separatamente dai direttori delle carceri.

Possiamo stabilire che gli incontri avvengano tutti nella stessa giornata, ma separatamente per i direttori e per i giudici di sorveglianza, perché si tratta di due ottiche diverse.

Infine, desidero dire che non vediamo in questo momento – anche se ci rimettiamo alla decisione della Commissione – la necessità di sentire il nuovo direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, il quale tra l'altro svolge le sue funzioni da pochi giorni e non potrebbe dirci nulla di più di quanto ci ha detto il rappresentante del Governo nelle precedenti fasi di questo dibattito.

GIANFRANCO SABBATINI. Il gruppo della democrazia cristiana si rimette al parere del relatore.

ALDO RIZZO. Ritengo che debba essere sentito anche il direttore generale degli istituti di prevenzione e pena.

GIANUARIO CARTA, *Relatore*. Le ultime battute dell'intervento dell'onorevole Granati Caruso mi pare facciano affiorare una interpretazione dell'iniziativa che la Commissione intende prendere che non mi trova consenziente. Aggiungo che non credo che si possa pervenire a tali decisioni sulla base di una distinzione tra maggioranza e minoranza, poiché si tratta di decisioni che devono essere obiettivamente utili, altrimenti è meglio non attuarle.

Devo dire quindi che mi riesce difficile capire che tipo di elaborazione possa compiere un direttore di carcere in merito a problemi come quello dell'articolo 90 se non quella di applicare alcune direttive che gli vengono impartite.

Spetta a noi, invece, anche sulla base delle audizioni dei direttori e dei giudici di sorveglianza delle carceri che intendiamo fare, valutare se determinate misure, premiali o repressive, siano tali da consentire di governare un universo che è sottratto ai mezzi di controllo.

Teniamo presente altresì che lo Stato è incapace, in questo momento, di governare la situazione carceraria e chiede al Parlamento l'attuazione di principî, o di regole, o di criteri che sono di deroga ai principî della riforma penitenziaria, per-

ché l'articolo 90 è una gravissima deroga alla legislazione carceraria che il Governo chiede in relazione alla drammatica situazione delle carceri.

Dunque, se si pensa di avere dai direttori delle carceri una elaborazione culturale...

MARCO BOATO. No, un'informazione. L'elaborazione culturale la facciamo noi, o la fa il Governo. Noi dobbiamo avere dei dati informativi.

GIANUARIO CARTA, *Relatore*. Allora sono d'accordo: se l'intenzione è quella di sentire i direttori delle carceri ed i giudici di sorveglianza a scopo strettamente informativo. Ripeto però che riterrei opportuno ascoltare anche il direttore generale degli istituti di prevenzione e pena.

PRESIDENTE. Allora potremmo stabilire per martedì 8 marzo, dalle ore 16 alle ore 18, l'audizione dei direttori delle carceri, e, dalle ore 18 alle ore 20, quella dei giudici di sorveglianza. Vorrei anche dire che non ho obiezioni circa l'audizione del direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, ma considero la sua eventuale consultazione informale una ricorrenza direi quasi rituale e normale, per la quale non credo vi sia bisogno di una decisione specifica. Faccio presente che lo stesso direttore generale si è messo a disposizione di questa Commissione ed ha preannunciato, per esempio, che ci farà pervenire un suo parere sul nuovo testo della riforma del Corpo degli agenti di custodia. La nostra delibera di circa venti giorni fa riguardava, invece l'audizione di alcuni funzionari preposti, in qualità di direttori e giudici di sorveglianza, a determinati istituti penitenziari in vista dell'acquisizione di specifici dati informativi su un particolare problema. Ritengo che una eventuale audizione informale del direttore generale degli istituti di detenzione e pena, andrebbe ipotizzata a fini più ampi rispetto alla materia ora sul tappeto.

ALDO RIZZO. Tale audizione dovrebbe essere, a mio parere, finalizzata al problema in esame.

PRESIDENTE. Penso che motivi di opportunità sconsiglino di includere l'audizione del direttore generale degli istituti di prevenzione e pena tra quelle dei funzionari e dei giudici già deliberate.

GIANFRANCO SABBATINI. Ritengo che ci si dovrebbe limitare alla audizione dei direttori di due o tre istituti di pena, che potrebbero essere quelli di Voghera, Trani e Rebibbia.

MARCO BOATO. Ricordo che gli istituti di Voghera (carcere speciale femminile), Trani (carcere speciale) e Sollicciano (carcere di recentissima apertura) rivestono, per le loro specificità, particolare interesse. Invito, in conclusione, i colleghi a prendere in considerazione la seguente proposta, riguardante i direttori ed i giudici di sorveglianza di cinque istituti: Rebibbia, Sollicciano, Ucciardone, Voghera e Trani.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può dunque rimanere stabilito che procederemo alle audizioni secondo la proposta dell'onorevole Boato nella giornata di martedì 8 marzo 1983, ascoltando dalle ore 16 alle ore 18 i direttori e dalle ore 18 alle ore 20 i giudici di sorveglianza degli istituti di pena indicati.

(*Così rimane stabilito*).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,5.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO