

11

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 MAGGIO 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,20.

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

**Seguito dell'esame
del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'adozione, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Do la parola all'onorevole Guidetti Serra, invitandola ad illustrare in dettaglio il contenuto della proposta di documento conclusivo, da lei presentata nel corso della seduta di ieri.

BIANCA GUIDETTI SERRA. Più che procedere ad una illustrazione specifica della proposta di documento conclusivo, ritengo opportuno richiamare le ragioni che hanno ispirato lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sull'adozione che – lo ricordo – è stata deliberata in seguito alle reazioni provocate da una nota vicenda della quale diversi mesi fa si sono occupati tutti gli organi di informazione. Nella proposta presentata ieri è contenuto un indice dal quale si desume che una parte del documento è dedicata ad una sorta di premessa storica con riferimento alle modifiche legislative che hanno riguardato l'istituto dell'adozione. Ciò perché ho l'impressione che la maggior parte della gente non sia a conoscenza dei meccanismi legislativi operanti in materia. Pertanto, dal momento che le risultanze dell'indagine conoscitiva sono destinate non soltanto ai colleghi parlamentari ma anche all'esterno, ho ritenuto opportuno

dedicare particolare attenzione alle fasi salienti che hanno caratterizzato l'evoluzione della disciplina in materia di adozione.

L'indagine conoscitiva che ci accingiamo a concludere è stata caratterizzata, e lo è tuttora, da limiti notevoli. Ricordo, infatti, che la Commissione aveva aderito al mio invito di concentrare l'attenzione su due aspetti specifici. Si trattava, anzitutto, di comprendere le motivazioni per le quali un elevato numero di bambini – che, pur in assenza di accertamenti specifici, è stato indicato nella misura di 50-60 mila – continuasse a rimanere in stato di abbandono nonostante l'ampiezza delle iniziative assunte a livello culturale e sociale. Inoltre, avevo segnalato l'esigenza di procedere ad una verifica specifica in ordine al fenomeno della cosiddetta adozione internazionale. In realtà, l'indagine conoscitiva ha spaziato su tutti i problemi connessi all'adozione, consentendo di acquisire una serie di dati che ho ritenuto di dover sottoporre ad un lavoro di sintesi.

Ricordo che nel corso della nostra attività conoscitiva abbiamo proceduto a nove audizioni, alle quali hanno partecipato 27 rappresentanti di associazioni di volontariato, magistrati, operatori sociali, ed altri soggetti impegnati nel settore, i quali hanno fornito elementi di conoscenza adeguati a garantire un'apprezzabile possibilità di giungere ad una serie di conclusioni. Abbiamo accertato, per esempio, che, al contrario di quanto affermato da voci irrazionali che continuano comunque a circolare, tutti gli esperti, indistintamente, sono convinti che la legge n. 184 funzioni, pur segnalando l'opportunità di pervenire a necessari

adeguamenti dovuti al fatto che il provvedimento che disciplina la materia risale, nella sua struttura generale, al 1967, nonostante siano state introdotte modifiche in sede di riforma del codice civile e, ancora, nel 1983. La legge in sé considerata, pertanto, è comunemente accettata e si ritiene che essa sia adeguata, pur escludendo da tali valutazioni alcune disposizioni in parte segnalate in modo specifico nella relazione ed in altra deducibili dal complesso del documento.

Nell'elaborare la proposta di documento conclusivo mi sono soffermata in modo particolare sul problema dell'adozione internazionale, in ciò stimolata dall'esame della vasta documentazione consegnata da molti auditi più che dalle mere dichiarazioni rilasciate in questa sede. Indubbiamente nel meccanismo dell'adozione internazionale si registrano palesi carenze di applicazione, anche sotto il profilo formale.

A tale proposito è significativo ricordare le audizioni dei rappresentanti dei Ministeri degli esteri e dell'interno. Nel momento in cui si considera che in questa materia alle strutture dei suddetti dicasteri sono affidate funzioni di controllo, possiamo facilmente spiegarci come molte cose non funzionino. È probabile che gli auditi fossero scarsamente informati avendo assunto l'incarico da poco tempo o anche per non aver acquisito la documentazione necessaria. Sta di fatto che le informazioni fornite sono risultate molto limitate ed insoddisfacenti. In ogni caso ritengo che gli organi interessati debbano dedicare maggiore attenzione al problema dell'adozione internazionale.

Il secondo argomento in materia di adozione internazionale che non dovrebbe sfuggire ai colleghi è quello relativo al traffico dei bambini. A questo proposito abbiamo avuto una testimonianza diretta da parte del pubblico ministero presso il tribunale dei minori di Napoli. Egli ci ha parlato di 500 o 600 bambini comprati e venduti ogni anno. Per me è sufficiente questo segno, perché non credo che tale situazione costituisca un privilegio specifico della Campania. Questo fenomeno

gravissimo, che è esteso ad altre regioni, come hanno confermato altre persone ascoltate, pur fornendo dati che non erano così completi, dovrebbe allarmare.

Il problema non è di cambiare la legge, bensì di far funzionare gli istituti preposti alla vigilanza. Nel nostro come in altri paesi molti bambini hanno bisogno di essere collocati in famiglia: tutti siamo aperti a questa ipotesi, però ciò deve avvenire nel rispetto delle regole e soprattutto della personalità umana dei bambini stessi.

Questo aspetto, di cui esiste una traccia abbastanza ricca nella documentazione acquisita, mi ha spinto a sottolineare un particolare, che credo sia molto importante. Esiste un falso pietismo a proposito di queste operazioni di compravendita di bambini; si afferma che il bambino sta comunque male, che invece viene preso, nutrito, tenuto. Vi è una scarsa considerazione della personalità, con i suoi diritti; al di là di ciò, non si tiene conto che esiste una casistica molto ampia anche nel nostro paese (in altri la situazione è anche peggiore) di situazioni gravissime.

È sufficiente ricordare a titolo d'esempio che all'ONU lo studio delle modifiche e dei provvedimenti da assumere sulla compravendita dei bambini è stato affidato alla commissione che si occupa della tratta in schiavitù. La scelta di contenuto sta ad indicare di che cosa si tratti: esistono paesi in cui vi è un vero e proprio contrabbando da parte di organizzazioni delinquenziali, proprio quelle di cui ci stiamo occupando in altri settori e che, invece di trafficare in cocaina, trafficano in bambini.

La mia non è demagogia populista, mi sono limitata ad esporre dati che sono reperibili presso gli organismi internazionali. Non è possibile che il nostro paese non tenga conto di tali dati e non ne diffonda la conoscenza, sia per ragioni di principio, per il rispetto della personalità umana, sancito in tutti i principi generali, ma anche perché, quando ci si comporta in modo non corretto, sia pure in buona fede, avviene che spesso il rapporto

non si risolve a vantaggio del bambino ma ne derivano conseguenze gravi.

Come risulta nella relazione, abbiamo raccolto qualche dato anche in Italia. Le adozioni e gli affidamenti in una certa percentuale finiscono male; vi sono bambini sostituiti, rimandati nei loro paesi, oppure inviati in istituti. In questo caso vi è una seconda dichiarazione di stato d'abbandono. Voi capite con quale angoscia e sofferenza segua un abbandono ad un altro, un rifiuto ad un altro.

Questo è un dato sicuro; infatti io ho parlato di adozioni a rischio. Il rischio, però, esiste anche quando i figli vengono creati biologicamente: non si sa mai come va a finire, ma in questo caso subentra un senso del dovere, per cui i figli vengono concepiti nel momento giusto, quando si può allevarli e dedicarsi a loro, ricordandosi che si tratta di figli dal momento del concepimento a quando sono adulti.

Io dico che a maggior ragione ciò dovrebbe avvenire per bambini di cui ci si assume la responsabilità come se fossero propri, ma spesso accade che vengano esposti alla sofferenza di un rifiuto e di un maltrattamento. Io stessa sono stata parte civile in vari processi di rifiuto. A Torino si è verificato un caso celebre di quattro bambini adottati, di cui due sono stati portati all'ospedale infantile perché erano stati picchiati e avevano perfino delle costole rotte. Si trattava di gente della media borghesia, agiata, quindi non vi era la giustificazione di un certo primitivismo.

Questi fatti accadono quando non vi è una preparazione, quando non vi è un controllo. È chiaro che occorre cercare di fare il meglio, però non escludo che, pur applicando tutte le norme, possano capitare gli stessi fatti e andare male lo stesso. Credo comunque che questo sia il nucleo di tutta la vicenda.

Certamente i nostri lavori hanno avuto dei limiti. Le critiche vanno indirizzate soprattutto a me, nel senso che ho affrettato il finale di questa vicenda, per ragioni mie personali, ma anche perché non

vi era un particolare interesse a seguire l'indagine.

PRESIDENTE. Io mi sono sacrificato più volte!

BIANCA GUIDETTI SERRA. Comprendo che siamo talmente immersi in una serie di vicende, che è comprensibile che, una volta incominciata un'indagine, ad un certo momento si cerchi di concluderla.

In questo senso io ho redatto la relazione, rendendomi conto, mentre esaminavo i documenti acquisiti ed i resoconti stenografici, che in realtà il materiale in nostro possesso era sufficiente, ma che sarebbe stato auspicabile sentire anche i rappresentanti degli operatori che si occupano dell'assistenza e dei servizi: essi erano tutti in attesa, sarebbe stato molto meglio.

La mia preoccupazione è che qualche membro della Commissione riassuma una seconda *tranche* dell'indagine e possa approfondire in particolare l'affidamento familiare e la questione dei servizi, in modo che si possa integrare la mia proposta.

Nella relazione ho indicato le persone ascoltate e ho riportato i documenti nella loro integralità o quasi non per pigrizia ma perché mi sembrava ridicolo fare un riassunto come a scuola. Mi sembrava che fossero significativi in questo modo ed era inutile che io facessi solo un riferimento, togliendo qualche parte. Li ho lasciati quali erano, integrali: posto che è trattato di un'indagine parlamentare, mi è sembrato inopportuno introdurre una mediazione e privare chi ci ha inviato i documenti del piacere di essere letto così come aveva espresso i propri punti di vista.

NICOLETTA ORLANDI. Vorrei prima di tutto rivolgere un ringraziamento all'onorevole Guidetti Serra, sia per aver sollecitato l'indagine sia per i continui stimoli rivolti a me e alle altre colleghe a seguire l'indagine, sia infine per aver redatto il documento, che condivido. Si tratta di un documento molto utile, ma anche molto

bello, molto pieno non soltanto di una sintesi di quanto ci è stato detto, ma anche di una riflessione, di un punto di vista che sarà sicuramente utile sia a questa Commissione sia, credo, al Parlamento, qualora si dovesse andare ad affrontare una modifica sulla base delle proposte di legge attualmente presentate.

Credo comunque che, al di là di questa possibilità, la ricognizione effettuata in ordine allo stato di attuazione della legge sull'adozione ed al funzionamento dei vari istituti in essa previsti sia risultata utile, ove si consideri che nel corso dell'indagine abbiamo analizzato con particolare attenzione i temi dell'affidamento e dell'adozione nazionale ed internazionale, sia pure dedicando uno spazio di maggiore riflessione a quest'ultimo aspetto. In tale contesto l'approvazione di un documento nel quale viene richiamata l'esperienza dei giudici minorili, degli operatori dei servizi sociali, delle famiglie affidatarie e di quelle che hanno adottato bambini, delle associazioni di volontariato e dei centri che si occupano di adozione internazionale potrebbe indubbiamente rappresentare uno strumento utile al fine di individuare le eventuali carenze registratesi in sede di attuazione legislativa e, soprattutto, le politiche da realizzare per porvi rimedio, nel tentativo di potenziare la rete di sostegno a favore dei bambini in difficoltà.

Sotto questo profilo, sono convinta che la Commissione possa senz'altro approvare la proposta di documento conclusivo alla cui predisposizione ha atteso la collega Guidetti Serra. In particolare, desidero sottolineare che non siamo in presenza di un mero lavoro di sintesi, dal momento che la traccia seguita dalla collega e gli elementi emersi nel corso dell'indagine costituiscono in realtà spunti e proposte molto concreti; in sostanza, non ci si è limitati a fotografare la realtà esistente ma, nel prendere atto di quest'ultima, sono stati individuati i presupposti idonei a formulare proposte di intervento immediato.

Del resto, la bozza di documento in esame si conclude con una parte proposi-

tiva che non è meramente ricognitiva dei suggerimenti provenienti da più parti. Pertanto, ripeto, sono convinta che, qualora la Commissione ritenesse, come io auspico, di recepire la proposta dell'onorevole Guidetti Serra, tale orientamento rappresenterebbe già di per sé un preciso punto di vista.

Sarebbe auspicabile, inoltre, proporre atti di diversa natura; in pratica, si tratterebbe di recepire la proposta di relazione, in conformità alle norme regolamentari dettate in materia, ed assumerla come base utile al fine di tradurre la parte propositiva in essa contenuta in iniziative immediatamente operative. Sotto questo profilo, per esempio, la Commissione potrebbe proporre una mozione unitaria che recepisca gli spunti e le proposte sulle quali si è registrato un sostanziale accordo tra le forze politiche, anche perché vi sono settori operativi rispetto ai quali è difficile operare distinzioni di natura ideologica tra maggioranza ed opposizione. In definitiva, vanno adottati strumenti concreti e tempestivi, come del resto sollecitato dai rappresentanti delle associazioni e dai magistrati intervenuti all'indagine conoscitiva.

A tale riguardo segnalo a titolo di esempio una serie di iniziative possibili che, nonostante possano apparire banali, potrebbero risultare utili, anche perché non richiederebbero tempi di realizzazione molto lunghi.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, ad esempio, ci siamo resi conto dell'impossibilità di acquisire dati certi in riferimento ai bambini ed ai ragazzi ospitati negli istituti, dal momento che i criteri di catalogazione utilizzati risultano diversi da istituto ad istituto e da regione a regione. Pertanto, non siamo riusciti ad appurare il numero dei minorenni ospitati presso gli istituti né le ragioni per cui costoro vi sono stati accolti, cioè se per motivi di ordine familiare, di carattere economico oppure collegate ad *handicap* psichici.

Per disporre di un quadro reale della situazione del nostro paese, che rappresenterebbe tra l'altro un presupposto es-

senziale per l'attivazione degli enti locali in riferimento alle iniziative previste dalla legge n. 184, sarebbe pertanto auspicabile adottare un unico criterio di ricognizione delle varie realtà regionali. Ritengo che, una volta soddisfatta tale esigenza, si conseguirebbe un risultato utile per questa Commissione, per il Parlamento, nonché per gli stessi operatori interessati e per il Governo. In sostanza, si tratterebbe di rendere concreto l'auspicio volto a seguire criteri omogenei nel momento in cui si procede al censimento della realtà nel settore interessato.

Vi sono ulteriori aspetti sui quali nel corso dell'indagine conoscitiva è stata richiamata la nostra attenzione. Per esempio, i funzionari del Ministero degli affari esteri hanno fatto riferimento alle difficoltà incontrate dalle loro strutture nel momento in cui queste ultime vengono chiamate ad assistere le famiglie all'estero, dal momento che molte di queste in numerosi casi non sanno assolutamente come comportarsi né a chi rivolgersi. Poiché generalmente tali famiglie contattano il consolato italiano soltanto nella fase finale della procedura di adozione presso uno Stato estero, i funzionari del Ministero degli affari esteri nel corso delle loro audizioni hanno sottolineato l'opportunità che il Ministero di grazia e giustizia e gli stessi tribunali dei minorenni, nel momento in cui dichiarano idonea una coppia all'adozione internazionale, forniscano una sorta di *va-demecum* in ordine ai servizi fruibili all'estero, offrendo una guida precisa perché il rapporto con le autorità consolari italiane si sviluppi nella fase precedente e non in quella successiva all'adozione.

Ad avviso dei funzionari del Ministero degli affari esteri, in questo modo si risolverebbero numerosi problemi, anche perché non bisogna dimenticare che la maggior parte delle coppie non si reca in altri Stati per attivare procedure illegali, ma molto spesso sono sprovviste delle cognizioni idonee a garantire sia loro stessi sia il bambino che si intende adottare. Anche sotto questo profilo sarebbe opportuno impegnare il Governo a predisporre iniziative adeguate che, ovviamente, non

sconvolgerebbero l'impianto legislativo né comporterebbero alcun impegno di spesa, trattandosi soltanto di introdurre un meccanismo idoneo a razionalizzare le procedure in tempi brevi.

Un riferimento particolare va inoltre dedicato alle politiche sociali, ove si consideri che uno degli aspetti fondamentali emersi dall'indagine conoscitiva è rappresentato dal fatto che molto spesso, soprattutto in alcune regioni del nostro paese, mancano adeguate politiche sociali di sostegno che possano rendere davvero funzionali gli istituti previsti dalla legge, sia garantendo un ausilio alle famiglie in difficoltà (con l'obiettivo di arrivare ad un numero minimo di dichiarazioni di abbandono e di allontanamento dei bambini dalle famiglie di origine) sia assicurando l'attivazione concreta dell'istituto dell'affidamento. Ciò, evitando di limitarsi esclusivamente ad auspici di buona volontà e traducendo gli impegni in una concreta politica dell'ente locale volta ad agevolare la sensibilità culturale e la capacità di reagire alle difficoltà che la scelta dell'affidamento comporta nel momento dell'inserimento di ragazzi e ragazze, spesso già grandi, in una nuova realtà familiare.

Ebbene, anche in questo caso occorre cercare di individuare gli orientamenti, stimolare gli enti locali a dotarsi da questo punto di vista di una politica, spesso al di là di quelle che sono le risorse economiche disponibili, come sosteneva la collega Guidetti Serra. Si tratta piuttosto di un'attenzione specifica a questo settore attraverso, ad esempio, corsi ai genitori affidatari, ma anche ricognizione della realtà sociale e coordinamento delle attività di volontariato esistenti sul territorio.

Tutte queste iniziative potrebbero portare quanto meno ad una tendenziale omogeneità di indirizzi nelle diverse regioni italiane, giacché anche in questo caso i dati che emergono riguardano una forte diversificazione, in particolare fra il nord ed il sud del paese, con una scarsa attivazione di questo istituto in alcune regioni italiane.

La mia proposta è di approvare la relazione dell'onorevole Guidetti Serra, considerandola un documento estremamente utile per questa Commissione e per il Parlamento, al fine di affrontare a ragion veduta i diversi problemi che l'adozione pone.

La parte propositiva di questa relazione riguarda certamente anche alcuni aggiustamenti legislativi, sui quali credo che in questa Commissione vi sia accordo, perché si tratta soprattutto di uno snellimento e di una razionalizzazione delle procedure per quanto riguarda l'adozione internazionale. Ad esempio, nel rivedere la legge attualmente in vigore, si potrebbe stabilire che le pratiche di adozione internazionale possano essere sbrigate soltanto da enti e associazioni autorizzate: anche se questa è una lettura che potrebbe già essere data all'articolo in vigore, si tratta in ogni caso della lettura non prevalente in questo momento.

Nella parte propositiva sono dunque contenute misure e interventi, che potrebbero essere adottati immediatamente al di là della normativa legislativa, sia dal Governo, sia dagli enti locali. Si tratta di materia oggetto spesso di atti internazionali, per esempio l'impulso a che l'adozione internazionale possa avvenire fra stati che abbiano stipulato fra loro una specifica convenzione in materia.

Anche in questo caso, oltre alla relazione, la Commissione potrebbe approvare un atto specifico per impegnare il Governo su alcuni punti ben dettagliati. A volte si tratta più che altro di procedure organizzative. Penso ad un *vademecum* alle famiglie che si rechino all'estero per adottare un bambino. Altre volte si tratta più che altro di una scelta politica, come nel caso di una convenzione con paesi stranieri per disciplinare l'adozione internazionale.

La legge è entrata in vigore da otto anni, ma non è stata stipulata nemmeno una convenzione, che rappresentava il canale privilegiato per disciplinare l'adozione internazionale, nonostante vi siano atti votati dal Parlamento e impegnativi nei confronti del Governo.

Ribadisco che la nostra proposta è di approvare la relazione, salva la predisposizione da parte di tutti i gruppi della Commissione di un atto, che possa essere maggiormente ed immediatamente impegnativo nei confronti del Governo e propositivo nei confronti degli enti locali, perché si effettuino scelte politiche che possano sostenere davvero i principi posti alla base delle proposte di legge. Mi riferisco a quelli relativi alla tutela della personalità del minore e del diritto di ciascun bambino a vivere nella propria famiglia, sia quella d'origine, sia quella adottiva, e a veder rispettata la propria cultura e la propria personalità.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Signor presidente, il mio intervento è motivato dall'esigenza di preannunciare l'assenso del gruppo democratico cristiano nei confronti del lavoro svolto e coordinato dalla collega Guidetti Serra, alla quale va il nostro riconoscimento e la nostra gratitudine per aver con pazienza fatto fronte ad una serie di audizioni sull'adozione. In particolare, condivido una parte delle conclusioni contenute nello schema di relazione sottopostoci dalla collega. Mi sembra opportuno sottolineare però come alcune integrazioni e correzioni si impongano.

In particolare, noi partiamo certamente dall'esigenza di assicurare un affidamento, una famiglia ad un minore abbandonato, ma non è possibile trasmettere alcuni presupposti e non tener conto dell'esigenza di far riferimento ad una legislazione che avvenga in un ambito più ampio di quello nazionale, proprio perché sia la comunità internazionale a dettare norme quadro. Questa mi sembra un'esigenza opportuna, perché potrebbe evitare le interferenze tra l'una e l'altra legislazione, che spesso si traducono negli effetti perversi che abbiamo più volte verificato. L'esigenza prioritaria è di avere una carta internazionale sui criteri da seguire nelle adozioni nazionali o internazionali. Mi sembra che questa sia un'esigenza ben motivata, sostenuta dal nostro gruppo.

Certamente assistiamo a situazioni paradossali in relazione alla legge vigente, quando ad esempio l'affidamento da parte della famiglia ad un istituto di ricovero di beneficenza comporta necessariamente, come richiedono i presidenti dei tribunali dei minori, la procedura per l'abbandono. Mi pare che questo rappresenti un paradosso. Noi conosciamo la tradizione delle nostre famiglie, che magari, per non privarsi del figlio e non avendo mezzi di sostentamento, lo affidano alle suore o agli istituti. Questo avviene perché i genitori vogliono mantenere un aggancio con il minore, che non vogliono assolutamente abbandonare e che affidano a quel ricovero solo per la circostanza relativa alla mancanza di mezzi economici.

Questa parte, che è restrittivamente interpretata dai tribunali dei minori, va rivista nella legislazione. Occorre prevedere queste forme di ricovero, che non costituiscono di per sé un assoluto pregiudizio per iniziare la procedura di adozione o di sottrazione alla famiglia, riconoscendo lo stato di abbandono del minore. Riteniamo che sia certamente opportuno e prioritario assicurare alla famiglia la possibilità di sostentare il minore: questo è un fatto politico, sociale e morale che deve essere tenuto presente da uno Stato che si definisce solidarista e che deve tramutare il solidarismo in fatti concreti e non in declamazioni.

Noi puntiamo su questo principio. Siamo per cultura cristiani e cattolici e ce ne facciamo anche carico, perché riteniamo che la famiglia sia il presidio basilare ed essenziale non solo per gli affetti che all'interno di essa si agitano, ma perché rappresenta un punto essenziale della società. Infatti, senza famiglia la società va allo sfascio.

Anche da questo punto di vista occorre assicurare nel recupero del minore la preminenza all'ambito familiare e stabilire procedure rapide per il sistema delle adozioni. Disegneremo nuovamente questo sistema per le adozioni, cercando di eliminare la competenza del tribunale,

che mi pare debba essere affidata ad una autorità amministrativa, salvo prevedere la possibilità di appelli e del contenzioso avverso il diniego o il riconoscimento. Occorre in altri termini non necessariamente « giurisdizionalizzare » l'autorità preposta all'adozione.

Mi sembra che l'affidamento della competenza per le adozioni ad una autorità amministrativa sia un presupposto necessario, perché la crisi della giustizia in tutti i suoi aspetti è presente anche nel campo minorile. Occorre dunque togliere tale competenza al giudice del tribunale dei minori ed affidarla ad altra autorità. Solo in questo modo possiamo assolvere l'impegno di dare una certezza di tempestività, con un riferimento costante. Il giudice si occupa dell'adozione saltuariamente, invece noi dovremmo individuare un'autorità amministrativa che si occupasse dell'intera istruttoria, del completamento di tutto l'*iter* che porta al provvedimento di approvazione o di rigetto della proposta di adozione o di affidamento.

Sotto questo profilo cercheremo di suggerire nuove ipotesi di soluzione con l'obiettivo di fornire risposte adeguate alle esigenze avvertite da chi desidera adottare un minore al fine di « completare » i propri affetti. Non possiamo non constatare, comunque, come tale esigenza risulti ancora inappagata, anche in considerazione dei rapporti esasperanti con l'autorità pubblica, in particolare con il tribunale dei minorenni. L'attuale situazione, pertanto, fa registrare scompensi ed esasperazioni, rendendo difficoltosa la costruzione, a livello morale, di un buon rapporto tra chi intende adottare e l'adottando.

Sono questi gli obiettivi alla cui realizzazione il nostro gruppo intende contribuire, sottolineando la necessità di un impegno unanime delle forze parlamentari affinché a livello comunitario venga valutata tempestivamente l'opportunità di predisporre una organica legislazione in materia. Sotto questo profilo rivestono un particolare rilievo sia le proposte contenute nel documento predisposto dalla col-

lega Guidetti Serra sia quelle formulate nel corso dei dibattiti.

Per la realizzazione degli obiettivi indicati dichiaro l'ampia e convinta disponibilità del gruppo democratico cristiano.

PRESIDENTE. Vorrei riassumere brevemente i termini del dibattito svoltosi finora. Credo di non dover spendere molte parole per sottolineare l'importanza rivestita dalle questioni connesse all'adozione nazionale ed internazionale, oggetto della nostra attenzione e della costante preoccupazione delle forze politiche e sociali.

Il lavoro svolto dalla Commissione ed in particolare dalla collega Guidetti Serra (che assieme a me e a pochi altri colleghi ha seguito l'indagine conoscitiva), potrà risultare di grande utilità anche in funzione delle prospettive future, in parte richiamate dalla collega Orlandi.

La proposta di documento conclusivo in esame si articola in una serie di punti. In particolare, il punto VII si riferisce alle proposte parlamentari pendenti in materia. Dal momento che in questa parte è contenuta una critica a tali proposte (che, se si considera la parte politica cui appartiene l'onorevole Guidetti Serra, è legittimamente giustificata), non credo che la Commissione possa adottare un testo contenente rilievi, anche severi, alle proposte di legge presentate in materia. In sostanza, avrei difficoltà ad approvare un testo che censura molto severamente proposte di legge, tra le quali peraltro ve ne è una che reca la mia firma.

Quanto alle proposte scaturite dall'indagine conoscitiva, ricordo che una delle esigenze fondamentali riguarda l'impegno degli enti locali, cui sono state attribuite sia competenze dirette, ai sensi della legge n. 142 del 1990, sia delegate. Poiché in base alla legge n. 142 il comune è un ente esponenziale a carattere generale che individua le sue funzioni nel momento in cui elabora lo statuto, il problema si arricchisce di ulteriori complicazioni. Infatti, lo dico anche per la mia esperienza personale e sofferta di sindaco, le risorse finanziarie a disposizione dei

comuni nel settore considerato sono totalmente inesistenti, tanto che l'attività assistenziale o di informazione viene svolta tutt'al più dai vigili urbani. Ciò comporta la necessità di dotare gli enti locali di mezzi e strutture, di personale e di risorse, mettendoli in grado di svolgere adeguatamente l'attività di informazione e di sostegno agli uffici giudiziari dei tribunali dei minorenni.

A pagina 67 della proposta di documento conclusivo, nel paragrafo riguardante « Proposte di modifica o integrazione della legge su cui si sono espresse singole persone » è stato, tra gli altri, inserito il seguente periodo: « Trovare i mezzi legislativi che impongano agli enti locali l'attuazione della legge n. 184 del 1983, anche predisponendo un progetto su cui il servizio sociale possa lavorare ». Non so se il riferimento, piuttosto che ai mezzi legislativi, debba essere inteso con riguardo alle risorse finanziarie. Dico questo perché, in realtà, gli strumenti legislativi esistono ...

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Signor presidente, a questo punto della discussione propongo di non giungere ad un voto sulla proposta di documento conclusivo predisposta dalla collega Guidetti Serra, ma di considerare la stessa come atto della Commissione.

PRESIDENTE. Onorevole Nicotra, le ricordo che non si può concludere un'indagine conoscitiva senza approvare un documento finale.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. In realtà, proponevo di considerare la proposta dell'onorevole Guidetti Serra come atto della Commissione, demandando le valutazioni conclusive al Parlamento considerato nella sua globalità.

PRESIDENTE. Onorevole Nicotra, ferma restando l'esigenza di procedere ad opportune integrazioni della bozza in esame, ho proposto di sopprimere il punto VII, dal momento che non possiamo approvare un testo nel quale è

contenuta una critica alle proposte di legge pendenti in Parlamento. Inoltre, ho espresso perplessità sull'esigenza di « trovare i mezzi legislativi che impongano agli enti locali l'attuazione della legge n. 184 del 1983, anche predisponendo un progetto su cui il servizio sociale possa lavorare », dal momento che la carenza evidenziata riguarda non tanto i mezzi legislativi quanto le risorse finanziarie di cui gli enti locali dovrebbero disporre.

Sulle questioni sollevate dalla collega Orlandi vi è l'impegno del Parlamento a proseguire nella strada avviata. Vi sono, inoltre, alcune questioni che potrebbero opportunamente essere richiamate in uno specifico ordine del giorno. Infine, dal momento che la proposta di documento in esame riguarda materia concernente le competenze del sistema delle autonomie locali, propongo che, una volta approvato, lo stesso sia trasmesso a tutti gli enti locali per opportuna conoscenza.

BIANCA GUIDETTI SERRA. Per quanto riguarda la critica alle proposte parlamentari presentate, io ho semplicemente riportato quanto è scaturito in parte dalle audizioni, ed in parte dai documenti che erano stati acquisiti o che ci sono pervenuti successivamente. Non ho aggiunto neanche una parola, pur essendo critica nei confronti di quelle proposte. In effetti, proposte di altro tipo non sono pervenute e non sono state formulate. Mi è sembrato doveroso fare riferimento a quelle pervenute, ma non è detto che debbano essere fatte proprie dalla Commissione.

Si tratta di critiche di vario tipo, che provengono da fonti diverse: semmai, ci si potrebbe limitare a prendere atto che sono pervenute quelle critiche, precisando che non rappresentano il pensiero della Commissione o, quanto meno, di tutta la Commissione. In ordine a ciò non ho riserve particolari, però ho voluto spiegare le ragioni per le quali ho previsto questo capitolo, perché rappresenta il contenuto che più si è evidenziato nel corso delle audizioni.

Per quanto riguarda l'altro argomento, relativo ai mezzi a disposizione degli enti

locali, faccio notare che un apposito decreto del Presidente della Repubblica attribuisce le competenze assistenziali agli enti locali, in particolare alle regioni. Il problema è che ogni regione deve effettuare una specifica previsione in proposito. Tengo a ricordare che alcune regioni come il Piemonte, la Liguria e la Lombardia, hanno previsto stanziamenti che consentono ai sistemi di controllo e ai servizi per l'affidamento e l'adozione di funzionare discretamente, se non bene, proprio per il modo con cui il problema è affrontato dal punto di vista sia della previsione economica sia dell'organizzazione.

Anche le proposte di modifica sono in parte condivisibili, in parte molto meno: le ho riferite espungendole dai verbali e dai resoconti stenografici, ma, ovviamente, la Commissione può farne a meno. Secondo gli operatori del settore (anch'io ne sono convinta), il decreto del Presidente della Repubblica che regola il problema assistenziale prevede una delega alle regioni, ma questa non è sancita in maniera perentoria.

PRESIDENTE. Il comune è un ente che ha autonomia politica, in base alla legge n. 142 del 1990.

BIANCA GUIDETTI SERRA. Il comune esercita queste funzioni per delega delle regioni, quindi sono queste che debbono deliberare: il comune evidentemente affronta problemi di esecuzione e di organizzazione.

Da tutto ciò emerge non una proposta specifica, ma un invito a sollecitare, a pensare, ad elaborare quali possano essere gli strumenti che in un qualche modo vincolino gli enti locali, in rapporto con l'ente locale regione, ad eseguire, a studiare la messa in servizio e l'applicazione delle iniziative che consentano di intervenire.

Su un piano più generale, voglio chiarire che la relazione non è stata stilata solo da me, giacché mi sono valsa della collaborazione di altri colleghi; anzi mi sono astenuta per quanto possibile dall'esprimere giudizi personali proprio perché

pensavo di dover interpretare esattamente il pensiero degli altri. Non è quindi l'espressione di un punto di vista, bensì il tentativo di cogliere quanto è stato detto nelle audizioni o scritto nei documenti che ci sono stati inviati, e quindi di riferirlo alla Commissione, previo coordinamento.

Non ho alcuna difficoltà, nel caso in cui la Commissione ritenga di procedere in tale senso, ad accettare l'eliminazione delle critiche alle proposte parlamentari pendenti sull'argomento oppure a specificare che, pur non approvando tali critiche, esse sono state portate in questa sede da alcune delle persone ascoltate.

Ho sempre invitato i colleghi ad indicare personaggi da ascoltare; l'onorevole Costa lo ha fatto e le organizzazioni o gli enti da lei indicati sono stati ascoltati. Ebbene, tutti coloro che abbiamo sentito, compresi gli enti indicati dall'onorevole Costa, sono stati critici nei confronti delle proposte di legge presentate.

Non so quale possa essere la soluzione di questo problema. A me interessa soltanto che le questioni vengano conosciute, perché poi maturano da sé. Se la Commissione ritenesse invece che questo aspetto debba essere espunto e se questa fosse la condizione per l'approvazione della relazione, facciamolo pure. Preferirei però che ci fosse un risultato più concreto, posto che il documento ormai esiste e che in qualche modo circolerà. In ogni caso, ritengo opportuno che la Commissione assuma una sua posizione.

PRESIDENTE. Vorrei precisare il mio pensiero, per evitare che venga interpretato non correttamente e anche per fare il punto della situazione alla collega Costa, che è arrivata in questo momento.

La Commissione deve approvare un documento, perché ogni indagine conoscitiva deve concludersi con un documento conclusivo, affinché si abbia conto delle prospettive che da essa derivano: diversamente, l'istituto dell'indagine conoscitiva non avrebbe ragione d'essere.

La bozza di relazione di sintesi sostanzialmente prende atto di tutte le audi-

zioni e delle varie posizioni espresse, con giudizi positivi o critiche in relazione alle proposte di legge presentate. Vi è poi una parte finale, che è scaturita dalle indagini e deve essere oggetto di approvazione.

Per quanto mi riguarda, non credo che sia possibile approvare la parte del documento che fa riferimento alle proposte di legge presentate alle quali sono mosse critiche molto severe: se le proposte siano meritevoli o meno di approvazione lo valuterà il Parlamento. Se il testo fosse suddiviso in due parti, con una parte narrativa nella quale fosse stata rispettata la sintesi oppure l'integrale trascrizione delle audizioni o di eventuali critiche o proposte, avremmo potuto prendere atto di tale bozza, distinta dal documento conclusivo da sottoporre all'approvazione.

Credo che ciò corrisponda anche alle intenzioni della collega Guidetti Serra. Ritengo doveroso sottoporre tale questione alla Commissione: vi è l'esigenza di un approfondimento in special modo del documento finale e delle proposte, ma non esiste dubbio sulla necessità che la Commissione debba procedere all'approvazione del documento conclusivo relativo all'indagine conoscitiva.

GAETANO VAIRO. Desidero anzitutto ringraziare la collega Guidetti Serra per il notevole sforzo profuso, che ha portato all'elaborazione di una proposta di documento conclusivo che indubbiamente costituirà un presupposto utile per le iniziative che saranno adottate nella prospettiva di sanare una delle maggiori piaghe sociali che ci troviamo a dover registrare nell'attuale fase storica.

Nel dichiarare, a nome del gruppo democratico cristiano, di condividere la proposta formulata dal presidente e ferma restando la necessità di pervenire all'approvazione di un documento conclusivo, non posso non considerare come tale atto — in generale — si componga necessariamente di due parti. Sotto un primo profilo, infatti, vanno riportati i dati e gli elementi di conoscenza diretti od indiretti acquisiti nel corso dell'indagine. Il secondo aspetto è invece rappresentato

dalla parte propositiva-costruttiva. Quest'ultima, se davvero si intende operare in modo coerente ed organico, dovrà essere sottoposta, a mio avviso, a un ulteriore filtro di carattere collegiale, sì da porre il Parlamento nelle condizioni di procedere all'approvazione delle proposte conclusive.

CAROLE BEEBE TARANTELLI. Cosa intende per « ulteriore filtro » ?

GAETANO VAIRO. Significa sottoporre ad attento esame un'organica proposta di documento conclusivo che rappresenti l'espressione della volontà unitaria della Commissione. Propongo, pertanto, di acquisire come dato di fatto la proposta di relazione in esame per la parte riguardante l'accertamento e la disamina degli elementi di conoscenza acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva. Per quanto riguarda invece la parte propositiva, il nostro gruppo ritiene che si debba procedere ad una specifica elaborazione che rappresenti il risultato dell'attività di tutta la Commissione. In questo senso aderiamo alla proposta formulata dal presidente.

PRESIDENTE. Onorevole Vairo, in realtà la mia proposta si era espressa nel senso di considerare diverse possibilità. In particolare, o il documento proposto dalla collega Guidetti Serra viene accolto *in toto* come atto della Commissione, oppure potremmo convenire di acquisire la parte descrittiva procedendo separatamente alla specifica elaborazione di proposte finali. Tuttavia, ove optassimo per la prima soluzione, ho già sottolineato come a mio avviso dovrebbe essere soppresso il punto VII e si porrebbe la necessità di sottoporre ad un esame maggiormente approfondito il punto VIII, relativo alle proposte scaturite dall'indagine.

BIANCA GUIDETTI SERRA. Volevo ricordare che le proposte contenute nella bozza di documento riproducono le posizioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva e, quindi, non sono riconducibili

alla mia iniziativa. In realtà, mi sono limitata a riferire le principali considerazioni formulate dagli auditi, anche in maniera implicita. Su alcune di esse, peraltro, io stessa avverto talune perplessità, ma ho inteso comunque riportarle nella bozza di documento per dovere di obiettività.

PRESIDENTE. D'accordo, ma nel momento in cui la Commissione approva il documento conclusivo di un'indagine conoscitiva contenente proposte, è evidente che queste ultime vengono considerate come espressione della volontà della Commissione.

CAROLE BEEBE TARANTELLI. A mio avviso, il problema potrebbe essere risolto specificando che le proposte riportate nel documento sono da ricondursi alle posizioni espresse dai diversi auditi. In particolare, ritengo che non vada soppressa la parte in cui sono riportate critiche alle proposte di legge parlamentari pendenti in materia, perché si tratta di un dato molto utile.

SILVIA COSTA. Ringrazio l'onorevole Guidetti Serra che, con grande passione e serietà, ha svolto un lavoro importante e di grande interesse per tutti, recependo le esigenze manifestate dai gruppi parlamentari e predisponendo un ottimo documento di sintesi dei dati emersi nel corso delle audizioni. A mio avviso, sarebbe opportuno considerare il lavoro svolto come un presupposto fondamentale per continuare a svolgere la nostra attività. Dico questo - scusandomi per il ritardo con il quale intervengo alla seduta, dovuto al contemporaneo svolgimento di un comitato ristretto presso la Commissione cultura della quale faccio parte - perché avrei gradito che nella parte propositiva fossero inserite ulteriori proposte, che in parte mi sarei permessa di suggerire, sì da integrare organicamente questo capitolo. Ovviamente, se si decidesse di accogliere la proposta dell'onorevole Guidetti Serra nella sua formulazione originaria, tale possibilità di integrazione verrebbe meno. Ritengo pertanto che la Commis-

sione debba limitarsi a recepire la proposta di documento conclusivo in esame — dico « recepire » e non « approvare » perché in quest'ultimo caso il consenso sarebbe riferito anche al contenuto che, invece, a mio avviso andrebbe integrato — considerandola come documento base per l'elaborazione, che dovrà avvenire con il concorso di tutti, della parte propositiva.

Personalmente, per esempio, condivido molte delle osservazioni critiche formulate sulle proposte di legge pendenti in materia; si tratta, quindi, di coniugare il recipimento formale di un atto e la volontà di lavorare in modo specifico sulla parte propositiva. In questo senso auspico che a tutti noi sia concessa la possibilità di formulare suggerimenti e proposte, sottolineando l'urgenza di provvedere tempestivamente ad alcune integrazioni della legislazione vigente, pur senza stravolgerla.

ANNA MARIA PEDRAZZI CIPOLLA. Ritengo che vadano considerati diversi elementi, primo fra tutti i resoconti stenografici delle audizioni, che dovranno essere raccolti e pubblicati integralmente.

Quello che stiamo discutendo è un tentativo di portare a sintesi un lavoro e delineare per quanto possibile un orientamento unico della Commissione, sui presupposti culturali, etici e politici, e sulle nostre competenze relative da un lato al controllo, nonché la verifica degli indirizzi del Governo sull'attuazione delle leggi e quindi degli atti amministrativi conseguenti o degli atti internazionali che saranno sanciti. In questo senso credo che il lavoro svolto dall'onorevole Guidetti Serra sia prezioso, anche se va senz'altro collegato ai resoconti stenografici ed ai documenti consegnati nel corso delle audizioni.

Da questo documento potrebbe essere stralciata (come suggeriva il presidente) la parte relativa alle critiche rivolte alle proposte di legge presentate. Queste critiche, infatti, risultano integralmente dai resoconti stenografici e dai documenti allegati, che andrebbero posti alla fine del volume.

Sarebbe opportuno, quindi, partire innanzitutto dal contributo dell'onorevole Guidetti Serra, lavorando dal punto VIII in poi e non dimenticando che è stata da parte sua espressa la disponibilità a discutere anche il punto VII, in modo che attraverso il contributo delle osservazioni o facendoci carico dei concetti che la Commissione condivide sia possibile ipotizzare la volontà politica, legislativa, di sindacato ispettivo e di indirizzo al Governo su cui la Commissione riterrà di potersi impegnare. Successivamente, attraverso risoluzioni in Commissione, si potranno sollevare alcune questioni particolari.

A conclusione delle audizioni, sarebbe auspicabile presentare una proposta di modifica della legge attualmente in vigore o della parte dei codici riguardante la materia, attraverso una iniziativa unitaria della Commissione.

Ritengo che sarebbe utile convocare per la settimana prossima una riunione della Commissione, per approvare il documento proposto dalla collega Guidetti Serra, sapendo di dover cominciare a lavorare dal punto VIII, riguardante le proposte della Commissione. In tal modo, anche se le divergenze sono molto rilevanti, facendo leva sulla volontà di tutti di mettere a fuoco le idee che uniscono e non quelle che dividono (rimandando l'approfondimento di questa ultima parte al dibattito che si svolgerà in Commissione sulle proposte di legge presentate in materia), possiamo dare un riconoscimento sostanziale al grande lavoro che la collega Guidetti Serra ha compiuto. Infatti, questa soluzione ci consentirebbe di uscire con una progettualità della Commissione, offrendo al Parlamento la possibilità di un intervento consapevole in materia.

PRESIDENTE. Gli ultimi interventi lasciano intendere che più o meno tutti i colleghi concordano nel rinviare alla prossima seduta la formulazione e l'elaborazione di un documento conclusivo, sulla base dell'articolo 144 del regolamento.

BIANCA GUIDETTI SERRA. Qualsiasi soluzione mi va bene, purché in qualche modo il lavoro arrivi a conclusione. Prediligo per costume il lavoro collettivo; non si tratta quindi del mio lavoro, ma del lavoro di tutti.

Debbo comunicare alla Commissione un dato che per me è determinante: ho rassegnato due mesi fa le dimissioni da deputato, la cui accettazione dovrebbe essere posta in votazione la prossima settimana.

Colgo l'occasione per salutarvi e per dichiarare che sarò molto lieta se questa mia iniziativa sarà recepita e portata avanti dai colleghi e dalle colleghe. In questo senso, preannuncio di condividere

fin d'ora qualsiasi iniziativa voi prendiate. Il lavoro è qui: spero che sia utilizzato. Volevo solo segnalare che non posso assumere decisioni, perché mi trovo nella situazione che vi ho descritto.

PRESIDENTE. Propongo di rinviare il seguito della discussione alla seduta di martedì prossimo, per la valutazione di eventuali stralci al punto VII e l'integrazione del punto VIII cioè della parte conclusiva del documento finale.

Se non vi sono obiezioni rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 16,40.