

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— VII LEGISLATURA —————

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI CONCERNENTI L'ADOZIONE, L'AFFIDAMENTO FAMILIARE E L'ASSISTENZA MINORILE

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto stenografico

15^a SEDUTA

MARTEDÌ 20 FEBBRAIO 1979

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 223, 234, 238 e <i>passim</i>	BAVIERA	Pag 235, 238, 239 e <i>passim</i>
PETRELLA (PCI) . . . . .	. 233, 234, 238 e <i>passim</i>	CARESTIA Antonietta . . . . .	. 248, 250, 251
TEDESCO TATO' Giglia (PCI) . . . . .	. 230, 231, 232, e <i>passim</i>	CARLINO . . . . .	. 246, 249, 255
		DENARO . . . . .	. 228, 232
		MONTORO . . . . .	. 240, 249, 254 e <i>passim</i>
		SALME' . . . . .	. 246, 249, 251 e <i>passim</i>
		VERCELLONE . . . . .	. 223, 230, 231 e <i>passim</i>

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente del Tribunale per i minorenni di Torino Paolo Vercellone ed il giudice tutelare della Pretura di Torino Edoardo Denaro; il presidente del Tribunale per i minorenni di Palermo Ignazio Baviera; in rappresentanza del Tribunale per i minorenni di Roma i giudici Giovanni Carlino, Antonietta Carestia e Giuseppe Salmè; il dirigente della Pretura di Roma Luigi Montoro.

La seduta ha inizio alle ore 16,15.

DE CAROLIS, *f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

PRESENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti la adozione, l'affidamento familiare e l'assistenza minorile, con audizione di rappresentanti dei Tribunali per i minori di Palermo, Terni, Roma e Torino e delle Preture di Roma e Torino.

Sono presenti i rappresentanti dei Tribunali per i minorenni di Palermo, Roma e Torino e delle Preture di Roma e Torino.

Invito i nostri graditi ospiti non solo a voler rispondere al questionario che abbiamo provveduto ad inviare loro, ma a volere, se lo credono opportuno, svolgere anche una panoramica sui disegni di legge che in questa materia sono al nostro esame.

VERCELLONE. Ho preparato una relazione scritta che consegno alla Commissione, e ho portato anche del materiale di documentazione per quello che vi potrà interessare.

Circa le esperienze da noi fatte sulla applicazione della legislazione in materia di adozione speciale abbiamo già mandato una serie di dati interessanti: sono i dati fondamentali che indicano come dall'entrata in vigore dell'adozione speciale fino al 1978 abbiamo dichiarato adottabili 1751 figli di genitori ignoti, passando da una punta massima di 238 nel primo anno alla punta minima, nel 1978, di 87. La diminuzione verificatasi, da 238 a 87 bambini, è significativa.

Le ragioni possono essere molte: la maggiore protezione data alla ragazza madre, la diversa figura della ragazza madre di fronte all'opinione pubblica; la diffusione degli anticoncezionali; probabilmente, da ultimo, anche la legge sull'aborto. Può anche darsi che contribuiscano all'eliminazione pratiche di « vendita » dei bambini: un tempo alcuni genitori non riconoscevano i figli neonati e li lasciavano, ora li riconoscono e li portano via, per dare poi il consenso all'adozione ordinaria presso altri tribunali, dove vi è meno rigore. Questa ipotesi è suffragata da molti sospetti, ma è solo un'ipotesi.

Invece, di bambini riconosciuti da entrambi i genitori nello stesso periodo ne abbiamo dichiarati adottabili circa 1.950. Sommando i due gruppi, in tutto, dall'entrata in vigore della legge sull'adozione speciale fino ad oggi, 3.689 bambini sono stati dichiarati adottabili. Abbiamo pronunciato 3.500 adozioni speciali, e sono ancora in corso alcuni affidamenti preadottivi. Sono cifre rispettabili, ma il risultato positivo, secondo noi, dell'applicazione della legge sull'adozione speciale non consiste solo nei 3.500 bambini che hanno trovato una famiglia, ma consiste proprio nel giro di boa che è stato dato al modo di prestare l'assistenza perchè, di fronte alla introduzione delle sanzioni contro l'abbandono all'istituto, da un lato le famiglie hanno cercato di evitare il ricovero in istituto e dall'altro gli stessi enti assistenziali hanno cercato di scoraggiare il ricovero. Quindi, vi è stata una diminuzione di bambini lasciati in orfanotrofio, il che è positivo, anche se con il solito rovescio della medaglia, rappresentato dal fatto che molte mamme in situazioni difficili temono il tribunale per i minorenni, e cioè l'adozione speciale: da ciò deriva il sorgere di asili-ombra e di quelle tipiche figure, come ad esempio si vede nel film « La vita dinanzi a sè », nel quale una vecchia prostituta apre un asilo per i figli delle colleghe più giovani. Ed è così che si vedono sempre più spesso bambini maltrattati, denutriti, malati, pieni di pidocchi; non conosco la misura quantitativa di questo fenomeno, ma è certo che di bambini in simili condizioni non se ne incontravano più, ed invece oggi tornano a vedersi, perchè vi è il

rifiuto del ricovero e dell'adozione, da parte delle famiglie di origine.

Un dato importante è quello dell'età dei bambini dichiarati adottabili. Per quanto riguarda i bambini con uno od entrambi i genitori non vi è mai stata una grande rapidità nella procedura: anche se è un errore, andiamo un po' cauti, per evitare quella che può essere una dura sanzione per i genitori, anche se è a favore del bambino, e ci preoccupiamo quindi di avere notizie sicure. Comunque, su circa 1.900 bambini con genitori, ne sono già stati adottati circa la metà in età tra un anno e quattro anni, 150 tra i sei mesi e un anno, 760 tra i cinque e gli otto anni. Nei primi anni si è verificato che il numero dei bambini adottati già grandi prevaleva, mentre ora questo numero è molto diminuito: nel 1968 quasi 200 bambini erano stati adottati tra i 5 e gli 8 anni, nel 1978 soltanto 40. Per i bambini figli di ignoti, circa tre anni fa abbiamo raggiunto un accordo con l'Amministrazione provinciale che gestiva l'Istituto provinciale di assistenza all'infanzia, per arrivare il più presto possibile alla dichiarazione di adottabilità e all'affidamento preadottivo. Vi è stato un lungo periodo in cui si era più cauti, sotto diversi aspetti, anche medici, e da parte nostra vi era il timore di decidere troppo presto, per il pericolo di frustrare eventuali ritorni della madre. Invece, tre anni fa abbiamo fatto una serie di lunghe consultazioni, abbiamo sentito psicologi, neurologi pediatrici e operatori sociali e abbiamo steso insieme un documento della Provincia per sveltire l'operazione.

Nei disegni di legge all'esame della Commissione è prevista la procedura urgentissima per i bambini figli di ignoti: vorrei incoraggiarvi a non avere timor per una tale procedura, perchè abbiamo constatato che è preferibile sia per i bambini che per le mamme. Nel 1976, primo anno di applicazione di questo nuovo sistema, solo 29 bambini su 135 sono stati dichiarati adottabili nei primi due mesi di vita, ma nel 1977 58 su 89 e nel 1978 ben 71 su 87. Nella documentazione che ho portato vi è una lunga relazione fatta dal servizio di assistenza sociale dell'ospedale di Sant'Anna di Torino —

che ha seguito alcune madri durante e dopo la gravidanza — relazione nella quale è detto che tutto è andato molto bene e che su una trentina di bambini dichiarati adottabili rapidissimamente vi sono stati solo quattro casi dubbi, cioè casi in cui la Provincia aveva segnalato che il bambino era figlio di ignoti ma che era necessario aspettare prima di iniziare qualsiasi procedura. Nel primo caso la mamma ha riconosciuto il figlio, ma dopo sette mesi lo ha riportato chiedendo di darlo in adozione; nel secondo caso la mamma aveva paura della famiglia, ma è stata assistita dagli operatori sociali, ha trovato lavoro e alloggio ed ora vive felice con il suo bambino; nel terzo caso l'abbiamo persuasa ad affidare il bambino ai nonni; nel quarto caso abbiamo dato due mesi di tempo alla madre, la quale, passati i due mesi, è ritornata da noi distrutta, dicendo che sarebbe stato meglio se le avessimo tolto subito il figlio. Pertanto, va bene l'idea della massima rapidità nel dichiarare adottabili i figli di ignoti, pur mantenendo la previsione che se la mamma o comunque il genitore del bambino chiede un termine, questo termine sia concesso, ma deve essere un termine di breve durata perchè per entrambi, bambino e genitore, significherebbe soltanto far perdurare uno stato di sofferenza.

Sempre in materia di adottabilità, dobbiamo dire che siamo riusciti a dichiarare adottabili solo i bambini dei poveri, e questa è una cosa che ci sta sulla coscienza. Si tratta sempre di famiglie a cui appartengono persone che vanno in prigione, ragazzi che rapinano, ragazze che rimangono incinte a 12 anni. Sembra una catena che non si spezza. Tutto ciò lascia dentro di noi un po' di amarezza, anche se pensiamo di aver fatto bene e di aver fatto il nostro dovere.

Circa i candidati a divenire genitori adottivi, va detto che in tutta Italia essi sono tanti e proporzionalmente pochi i bambini da adottare. Abbiamo avuto circa 7.000 domande di adozione nel corso di questi anni, e, siccome ne sono rimaste insoddisfatte un notevole numero, la coda si è ancora allungata. Allora, come altri tribunali per i minorenni, abbiamo posto tra i criteri rigorosi di selezione anche quello dell'età,

in pratica abbassando il limite massimo richiesto dall'attuale legge; possiamo fare questo dicendo che si preferiscono le coppie più giovani. Naturalmente tutti i quarantenni sono molto scoraggiati.

Vi è poi il problema di come scegliere le coppie. Ciascuno sceglie chi gli somiglia, e diventa ugualmente un'ingiustizia lasciare la scelta agli psicologi, perchè anche loro scelgono a loro misura. Pertanto, abbiamo seguito il sistema di scartare solo coloro che sono proprio negativi, cioè quelli che a detta di tutti, in modo evidente, non appaiono adatti ad adottare bambini: tutti gli altri, che sono la maggioranza, li abbiamo posti in lista di attesa, secondo un rigoroso ordine cronologico della domanda.

Ci siamo fatti, ovviamente, molti nemici, perchè tutti vogliono i bambini; ma credo che questo sia l'unico modo serio per andare avanti. Abbiamo, così, questa lunga serie di domande presentate in tutto il Piemonte. In ogni provincia c'è un « ufficio unico adozioni », costituito da operatori sociali dei vari enti, che selezionano le coppie con questo primo criterio di idoneità all'adozione. Poi, una volta la settimana, c'è un incontro di tutti questi operatori con un giudice delegato del tribunale dei minori e qui vengono presentati i 3-4 bambini di quella settimana. Si prendono le prime coppie nell'ordine cronologico e, se non ci sono grosse controindicazioni, vengono loro assegnati.

Il discorso cambia, naturalmente, per i bambini più grandi e più difficili, perchè nessuno li vuole e tocca a noi andare a cercare gli adottanti. Però dobbiamo dire che la risposta è stata ottima, anche per i bambini difficili o grandi. Si contano proprio sulle dita della mano i bambini che non siamo riusciti a dare in adozione, anche fra i « peggiori del negozio », cioè fra i bambini fisicamente molto malandati.

Nei progetti di legge ho notato che si accentua molto dettagliatamente il sistema per controllare la disponibilità e la validità della coppia. Avrei paura di aggiungere tante parole in una legge, perchè l'applicazione diventa sempre più difficile. Questo criterio della comparazione è impossibile, se si tratta di comparare, ad esempio, più di quattro-

mila domande: diventa un possibile strumento di sopraffazione, di favoritismo e clientilismo, se si scende troppo nei particolari.

Un ultimo problema, in questa materia, è quello che riguarda il provvedimento che respinge la domanda di una coppia. Bene, ho visto che nei progetti opportunamente non si parla più di « domanda », ma solo di « diciharazione di disponibilità ». Ciò è preferibile, perchè ogni volta che si dice « no », non si sa come dirlo, come motivarlo. Se si motiva dicendo il perchè, si manda nello sconforto una coppia, che ha già la delusione di non avere bambini. Se invece non diciamo nulla, la corte d'appello ci informa che manca la motivazione. È bene chiarire, quindi, che non si tratta di una domanda giudiziaria — anche perchè non è una domanda specifica — ma di una offerta, anche se questa lascia un po' l'arbitrio al giudice. Se, però, la scelta è temperata da questo ordine cronologico, dovrebbe andare meglio.

Circa ulteriori osservazioni sui progetti di legge, sui due progetti grossi di riforma, io vi porto un lavoro fatto dai giudici dei minorenni del Nord d'Italia. Esiste, infatti, una Associazione dei giudici dei minorenni che ha una delegazione nel Settentrione e che funziona. Ci si ritrova ogni 2-3 mesi per discutere i problemi comuni. Abbiamo, così, affrontato questo problema e ne è venuto fuori un grosso lavoro, fatto materialmente dai giudici di Torino, ma con discussioni collettive, che vi presentiamo nella relazione. Sostanzialmente, salvo punti marginali, c'è una adesione sostanziale al progetto democratico cristiano (disegno di legge n. 791), con differenze piuttosto serie, dal punto di vista dell'adozione, non dell'affidamento. Ma vi è una adesione a tutti e due i progetti per quanto riguarda l'adozione speciale, mentre c'è una non adesione su quanto riguarda, nel disegno di legge, n. 968, l'adozione ordinaria e l'affiliazione che, secondo noi, il progetto comunista spinge troppo per tener come istituti validi. La nostra è una impressione soggettiva: crediamo, infatti, che dare ancora così largo spazio all'adozione ordinaria e all'affiliazio-

ne sia molto pericoloso. Però, può darsi che abbiano ragione coloro che hanno redatto il progetto comunista, in quanto credono che sia opportuno lasciare un ventaglio di possibilità diverse. Personalmente, ho paura del grosso rischio che si corre andando a cercare soluzioni diverse, ma meno soddisfacenti, per i bambini. Può anche darsi, però, che sia giusta l'opinione diversa. In base alla mia esperienza torinese, penso che sarebbe opportuno limitare al massimo altre forme e lasciare in piedi l'adozione speciale, quasi come sola possibilità. Sugli altri particolari torneremo se mi sarà richiesto.

Per quanto riguarda il disegno di legge Romagnoli Caretoni (n. 124), siamo d'accordo sulla maggiore riservatezza in relazione all'adozione. Unico problema è l'interpretazione dell'articolo 6: « Chiunque riveli o fornisca informazioni, o comunque atti idonei a rivelare il nuovo stato di figlio legittimo per l'adozione speciale... ». Infatti non è chiaro se si limiti a penalizzare le rivelazioni del nuovo stato di figlio legittimo per l'adozione speciale, o se comprenda anche come reato la figura di colui che riveli il nome della coppia d'origine al bambino o ad altri. Perchè, per noi, è molto importante non solo che non vengano rintracciati i genitori naturali, ma anche che nessuno vada a dire al bambino quali sono i suoi genitori, perlomeno fino ad una certa età. Si tratta però solo di interpretazione.

Un secondo punto importante, sul quale dovete pronunciarvi, è se qualcuno può avere il diritto-dovere di dirlo al ragazzo una volta diventato maggiorenne. Noi abbiamo molta paura. Quando un ragazzo di 18 anni verrà a chiedere chi erano i suoi genitori, il giudice ha il dovere di dirglielo oppure fa quello che ritiene più opportuno? In questo caso, non sapremmo davvero che fare. E quando, dopo che sarà divenuto legge uno o l'altro dei progetti, sarà permessa l'adozione speciale di un ragazzo, questi certo ci porrà la questione. Nel nostro progetto abbiamo previsto che il giudice abbia il diritto di dirlo, ma tanto per dare una soluzione qualunque, solo per attirare l'attenzione sul problema, che esiste.

Circa il disegno di legge n. 748 D'Amico-Mezzapesa, sul cognome dell'adottato, e circa il disegno di legge, sia pure derivante da uno stralcio, che tratta dell'accoglienza dell' vita umana (n. 1116-bis) siamo preoccupatissimi. A parte il problema più generale di costituire o meno questi centri di accoglienza, che tutto dovrebbero fare tranne che aiutare la donna che vuole abortire, ci sono degli articoli tendenti a costituire una residenza per gestanti che vogliono tenere nascosta la propria maternità. Al riguardo, occorre tenere presenti le segnalazioni obbligatorie al giudice di donne che forse non vorranno riconoscere il proprio figlio.

Per quanto concerne il sistema dell'adottabilità prenatale, ritengo che sia crudele, perchè obbliga una donna, proprio nel periodo della gravidanza, a parlare di sé di fronte ad un giudice, a comunicare l'accaduto a suo marito quando si è sposata, e a decidere di suo figlio prima di averlo. Tutto questo è anche inutile, perchè i bambini sono dichiarati adottabili in un mese (se non sono riconosciuti dalla mamma).

Sull'affidamento familiare, siamo contrari decisamente all'intervento del giudice tutelare, come proposto dal progetto comunista, o del tribunale dei minorenni, come proposto dal progetto democristiano. Vorrei che questo problema venisse chiarito bene, perchè mi pare di capire, anche dai verbali della discussione finora svoltasi, che forse c'è poca chiarezza. L'affidamento familiare è uno strumento, come tanti altri, che la comunità offre ad una famiglia: il bambino non cresce bene, ed invece di mandarlo in collegio o in colonia viene affidato ad un'altra famiglia, con il consenso della famiglia d'origine.

Inteso in questa maniera e su questa base, non c'entrano proprio i giudici. Oggi, una famiglia che voglia mandare il bambino alla colonia invernale o in collegio, non ha bisogno di un'autorizzazione del giudice per farlo; e così dovrebbe essere domani — come già oggi in Piemonte — per l'affidamento familiare. Gli operatori dell'ente pubblico avvicinano la famiglia, esaminano il caso, e se la famiglia è d'accordo, procedono all'affidamento. Il tribunale non c'entra.

Solo quando questo servizio offerto viene respinto dai genitori, e gli operatori ritengono che il rifiuto sia pregiudizievole agli interessi del bambino, allora essi si rivolgono al Tribunale per i minorenni, che dispone nell'interesse del bambino, ivi compreso, se occorre l'allontanamento dalla casa dei genitori. Allora sì che il giudice deve mediare il conflitto. E ciò anche quando successivamente, nascessero dei problemi a seguito di un affidamento con il consenso dei genitori, cioè nel caso che i genitori si pentissero e volessero indietro il bambino. Ma solo in queste ipotesi, e non già come intervento pregiudiziale di carattere generale.

L'unica cosa sulla quale i giudici dei minorenni del Nord sono d'accordo è che gli affidamenti familiari, gestiti dai servizi sociali, vengano segnalati al giudice.

Passando ad altri problemi, che non riguardano direttamente le adozioni, dirò che in Piemonte i consultori familiari ci sono, e che è stata fatta una scelta, con la legge regionale, che identifica il consultorio come l'avvio per la realizzazione dei servizi integrati nell'ambito della costituzione delle unità locali dei servizi. Quindi, con una certa diversità rispetto alla legge nazionale, che considera i consultori come organismi operativi dell'unità sanitaria locale, la legge regionale fa sì che oggi i consultori aperti a Torino coincidano perfettamente con il territorio e con le unità operative dei servizi sociali.

La seconda scelta, che è stata fatta, è quella di tenere nei consultori soltanto operatori medici e paramedici. È una scelta tutta da discutere e magari da criticare, ma che è servita però a fare in modo che i consultori non divenissero autonomi.

Circa i rapporti con i giudici, nell'articolo 2 della legge regionale si afferma che i consultori devono avere rapporti con l'autorità giudiziaria ed il giudice tutelare. Abbiamo però fino ad ora, con un accordo tra enti locali e tribunale, ritenuto preferibile mantenere rapporti tra le unità locali dei servizi e il Tribunale dei minorenni, non privilegiando i rapporti tra consultori e Tribunale. Ci rivolgeremo ai consultori per ri-

solvere problemi consultoriali: forse il primo lavoro che affronteremo insieme sarà attinente al matrimonio dei minori. Per valutare la loro maturità siamo infatti un po' disarmati, ed i consultori dovrebbero aiutarci.

Problemi gravi riguardano, signor Presidente, l'applicazione del decreto n. 616. Per altre ragioni avevo compiuto un impegnativo lavoro sulla questione della sopravvivenza della competenza della Provincia in materia assistenziale. Non si capisce bene cosa voglia dire l'articolo 23 quando affida ai Comuni gli interventi; è infatti chiaro che si poteva attribuire ai Comuni solo quella competenza che era dello Stato. È un grave problema, che però a Torino è stato risolto all'italiana, perchè Comune e Provincia vanno d'accordo e lavorano insieme. Nelle Province, invece, con giunte bianche, dove i Comuni più grossi hanno giunte rosse, si litiga, e nessuno sa più a chi rivolgersi per risolvere i problemi dei bambini che si trovano nei guai.

La seconda questione è attinente agli operatori dei tribunali. Come ci si aspettava, sono finite le strutture del Ministero della giustizia; ma gli operatori nuovi rifiutano il Tribunale, che considerano repressivo, ed i giudici sono frustrati perchè non sanno a chi rivolgersi. Va abbastanza bene nel senso che ci limitiamo a trovare linee comuni ed aspettiamo che i nuovi operatori si scontrino con la realtà. Non si può soltanto fare un tenero rimprovero alla ragazza di sedici anni e mezzo che spara e partecipa alle rapine; c'è il problema di una psicoterapia. Non esiste poi nessuna struttura che appoggi le ragazze molto giovani che scappano e si prostituiscono; certe istituzioni sono state in parte rifiutate, e giustamente. La scelta di Diego Novelli è stata quella di aiutare le fasce di età inferiore: ci sono pochi mezzi e pochi operatori, che lavorano per bambini dai cinque ai sei anni. Non sono inclusi gli adolescenti e forse è inevitabile, anche se doloroso: non c'è nulla per loro, salvo alcune comunità di volontari. Due o tre comunità sono sorte per conto del Comune. Si tratta di un grave problema che sta al di fuori dell'assistenza in senso immediato.

Per terminare il mio intervento ottimisticamente devo dire che, nonostante il nostro terrore di vedere finito ogni appoggio per i ragazzi difficili, quest'anno per la prima volta c'è stata una piccolissima diminuzione delle denunce penali contro i minori. Da dodici anni si registra un aumento, ma in quest'ultimo anno abbiamo avuto il 10 per cento in meno, sia a Torino che a Milano. Può anche darsi che le cose funzionino meglio; certo è che gli operatori sono appassionati del loro lavoro sul territorio, cioè su una zona ristretta, dove conoscono tutti e agiscono come operatori polivalenti. Tutto ha funzionato molto bene, tant'è che anche noi ci siamo divisi per territorio: ogni giudice fa il relatore di determinate zone di Torino o del Piemonte, e conosce tutti gli operatori. Ci pare che questo sia un buon modo di lavorare.

D E N A R O. Ho preparato insieme ai giudici tutelari a tempo pieno, (io sono supplente, e soltanto da un mese) una relazione che è il frutto della loro esperienza.

Per quanto riguarda le questioni sottoposte, bisogna subito dire che il giudice tutelare si interessa relativamente poco della pubblica assistenza. I suoi compiti istituzionali sono infatti attinenti al controllo del patrimonio dei minori: autorizza gli acquisti e le vendite, regola il reimpiego dei capitali. Autorizza inoltre l'espatrio dei genitori e del minore: in questi casi operiamo con molta cautela perchè spesso c'è un genitore tenuto agli alimenti che vuole espatriare e il coniuge corre il pericolo di non riuscire più ad ottenerli.

Viene anche effettuato il controllo sui beni dei figli minori di genitori divorziati, previsto dall'articolo 10 della legge sullo scioglimento del matrimonio. Non so se ciò venga fatto dappertutto; mi pare che solo il presidente Masetto trasmetta alla pretura ogni sentenza di divorzio in cui siano interessati minori. Pertanto, con una certa periodicità sentiamo il coniuge che ha in affidamento i figli minori: se l'altro coniuge, tenuto agli alimenti, non li corrisponde, cerchiamo di convincerlo ed alla fine lo denunciavamo per il reato di cui all'articolo 570 del codice penale.

La pubblica assistenza viene svolta a Torino da una pluralità di istituzioni, che ogni tre mesi trasmettono al giudice tutelare una relazione sui minori ospitati, con una scheda predisposta con la collaborazione della amministrazione regionale. Esaminiamo queste schede attentamente, assumiamo informazioni sentendo chi ha redatto le relazioni, ed eventualmente interessiamo l'assistente sociale; se ricorrono gli estremi ai sensi dell'articolo 314/5 del codice civile, trasmettiamo l'informativa al Tribunale per i minorenni per la dichiarazione dello stato di adottabilità.

Il giudice tutelare si occupa soltanto dell'affiliazione, in quanto gli altri istituti (la adozione ordinaria e speciale e l'affidamento) rientrano nelle competenze del Tribunale ordinario e del Tribunale per i minori.

I due disegni di legge n. 791 e n. 968 potrebbero senz'altro essere unificati, perchè partono da un identico presupposto, quello di anteporre l'interesse del minore a quello dell'adulto, e prevedono mezzi non molto diversi. I due progetti di legge si differenziano solo per quanto riguarda l'affiliazione: in quello presentato dal senatore De Carolis si propone di eliminare l'istituto, mentre nel progetto di legge di iniziativa del senatore Petrella se ne prevede il mantenimento in ambiti più ristretti di quelli attuali. Entrambi riconoscono che con la possibilità di riconoscere i figli adulterini, introdotta dalla riforma del diritto di famiglia è venuta meno l'esigenza di dare il nome, che era una delle ragioni per le quali si ricorreva all'affiliazione. Bisogna comunque vedere se c'è qualche altra ragione per mantenere l'istituto. È certo che le affiliazioni sono diminuite: fino al 1975 a Torino erano 70 o 80 all'anno; nel 1976, 1977, 1978 ci sono state 16 affiliazioni per ogni anno. Si è notata tra i richiedenti una prevalenza di coniugi quasi sempre divorziati e risposati per l'affiliazione dei figli legittimi o naturali del nuovo coniuge. Essenzialmente i divorziati richiedono l'affiliazione, perchè per inserire un figlio legittimo nella nuova famiglia che si è creata il sistema più idoneo è quello dell'affiliazione, in quanto non dà diritti sul piano successorio. Succede, cioè, che un coniuge sia disposto a dare una veste partico-

lare al rapporto che lo lega ai figli dell'altro coniuge che vivono con lui; non sempre però desidera metterli in concorrenza sul piano successorio con i figli naturali. Per soddisfare questa esigenza, che rispecchia anche un interesse del minore, il quale può voler portare lo stesso cognome dei fratelli, sarebbe forse opportuno il mantenimento dell'istituto. Sembra però utile eliminare il presupposto dell'abbandono morale e materiale, sostituendolo con un criterio di affidamento di fatto, perchè l'esperienza ci insegna che questo abbandono in molti casi non c'è: lo presupponiamo ma in realtà non esiste sempre.

Non si può estendere oltre certi limiti l'ambito dell'adozione speciale; sarebbe, pertanto, forse opportuno mantenere l'adozione ordinaria. È giusto chiarire che si può avere l'adozione da parte di un coniuge nei confronti dei figli dell'altro coniuge, così come è opportuno eliminare il divieto di adozione dei figli nati fuori dal matrimonio. Mi sembra però utile fare un'osservazione: se si vuole mantenere l'adozione ordinaria nell'interesse del minore, bisogna evitare che diventi un meccanismo per ridurre le imposte di successione, in quanto l'attuale legislazione fiscale prevede le stesse imposte di successione tra adottante e adottato e tra ascendenti e discendenti. Bisognerebbe, quindi, stabilire se c'è qualche concreto interesse dell'adottato che non sia soltanto quello di pagare meno tasse.

Il problema del cognome è oggetto di uno dei disegni di legge che ci avete inviato. Riteniamo che sia da condividere la proposta di anteporre il cognome di adozione, ma solo quando l'adottato vive nella famiglia adottiva; quando invece continua a vivere nella famiglia di origine, forse questo non sarebbe opportuno. Bisognerebbe quindi lasciare la possibilità di anteporlo o meno a seconda dei casi.

Per quanto riguarda l'adozione speciale, i giudici tutelari intervengono soltanto all'atto della segnalazione dello stato di abbandono.

Nei due disegni di legge si prevede giustamente l'elevazione dell'età per l'adottando. È eccessivo però, a mio avviso, portare a

diciotto anni il limite di età, perchè a diciotto anni si tende di più a formare una famiglia col ruolo di genitore, anzichè inserirsi in una famiglia come figlio. Inoltre, non si può più creare una situazione analoga a quella della famiglia naturale, che dovrebbe essere la situazione propria dell'istituto. Sarebbe forse opportuna l'elevazione a soli quattordici anni del limite di età.

Mi pare utile prevedere che il minore debba essere sentito, in quanto si tratta di problemi che riguardano il suo *status*, ed anche in giovane età ci si rende conto di certe cose; è opportuno pertanto che si abbia anche il suo parere.

C'è il problema dei soggetti abilitati ad adottare.

Il disegno di legge n. 988 prevede la possibilità di adozione speciale da parte di persone sole: in proposito devo dire che sono piuttosto perplesso, poichè si potrebbe dar luogo ad una situazione anomala, creando una famiglia in cui il ruolo di genitore è ricoperto da una sola persona.

Sempre nel progetto Petrella è prevista poi la possibilità di adozione da parte di persone non unite in matrimonio, tra le quali intercorra un'unione stabile. Ma allora possono verificarsi due casi: o gli eventuali genitori sono contrari al matrimonio, ed allora può sorgere qualche dubbio circa l'opportunità di affidare loro dei minori che, presumibilmente, desiderano avere una famiglia normale; oppure si tratta di persone che non possono contrarre il vincolo matrimoniale perchè una delle due è, ad esempio, già coniugata, dimostrando così di non aver dato buona prova quanto a stabilità di rapporti. Nel caso di persona divorziata, sarebbe bene che formalizzasse il nuovo vincolo, se non altro per avere maggiori garanzie.

Per quanto riguarda la definizione di stato di abbandono, a mio avviso sarebbe opportuno mantenere la formula attuale di abbandono sia morale che materiale. Nel caso infatti che sia richiesto solo l'abbandono morale, c'è il pericolo di un sindacato eccessivo sulla situazione morale e psichica del minore nella famiglia, un sindacato che potrebbe dar luogo a valutazioni eccessivamente opinabili e portare a un'ingiustificato

sradicamento del minore dalla famiglia naturale. Considerare, al contrario, solo l'abbandono materiale, può diventare un sistema per colpire i più poveri: sarebbe opportuno in questi casi provvedere con aiuti consistenti, anzichè togliere dalla loro famiglia i minori, poichè mantenere i bambini nel loro ambiente naturale è la cosa migliore.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare, anche se è sicuramente opportuno affidare i minori a famiglie anzichè ad istituti, sorge il problema del rapporto tra la famiglia di origine (che si trova in difficoltà ma non ha ancora abbandonato il minore) e la famiglia affidataria. Tali rapporti possono diventare difficili, soprattutto se si vuole che la famiglia affidataria abbia un rapporto anche affettivo con il minore, in quanto questa tenderebbe ad escludere la famiglia di origine. Bisognerebbe regolare l'istituto dell'affidamento dando netta prevalenza all'affidamento nell'ambito dei familiari — quando è possibile — anche attraverso l'erogazione di contributi, che vanno naturalmente concessi dopo controlli, per evitare il rischio di speculazioni.

La Pretura ha sempre avuto pochissimi rapporti con i consultori, e limitati sempre a casi di aborto. Abbiamo notato che forse vengono svolte in modo troppo sommario quelle indagini che la legge demanda al consultorio. Il giudice tutelare dovrebbe esaminare gli elementi raccolti dal consultorio e sentire la minore che richiede l'aborto. Devo dire che uno dei problemi più importanti emersi è che si è constatato che le minori, che intendono abortire, non vogliono informarne i propri genitori, e questo le spinge all'aborto clandestino. Ultimamente ci si è presentato un caso che ci porterà ad una maggiore collaborazione con i consultori, per cercare di risolvere il problema in modo da non informare, se è possibile, i genitori, e da salvaguardare l'interesse della minore, per la quale è sicuramente meglio abortire in un pubblico ospedale anzichè clandestinamente, soggetta ad ogni rischio.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Desidero porre anzitutto una domanda su una questione particolarissima: come vi re-

golate per quanto riguarda l'affidamento di figli di madri minori di sedici anni, le quali non possono riconoscere il bambino ma desiderano tenerlo presso di sè?

V E R C E L L O N E . La prassi che seguiamo è questa: gli operatori sociali (degli ospedali o dell'Amministrazione provinciale) ci segnalano il caso con una relazione molto seria sulla famiglia della ragazza e sulle sue possibilità di tenere il bambino con sè e con i nonni. Se la relazione è positiva, affidiamo il bambino ai nonni, cioè ai genitori della ragazza, lasciando però come tutore l'ente locale, in modo che possa sempre svolgere un'azione di controllo, fino a quando la minore potrà riconoscere il bambino. In un solo caso non abbiamo deciso in questo modo, e abbiamo dichiarato il bambino adottabile, perchè la situazione che stava alle spalle della ragazza era molto tragica e la ragazza molto giovane. Ma anche in questo caso alla fine hanno tutti rinunciato ai loro presunti diritti, dando modo di mettere il bambino in stato di adottabilità. In nessun altro caso abbiamo dichiarato adottabile il figlio di madre minore di sedici anni e non abbiamo mai avuto segnalazioni dalle quali risultasse che le cose siano andate male.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Muovendo la domanda nell'ottica della linea sostenuta dal dottor Vercellone di non giurisdizionalizzare l'affidamento familiare, vorrei sapere qualcosa di più circa le vostre proposte su una regolamentazione delle conseguenze pratiche dell'affidamento, e della funzione, dei diritti e dei doveri della famiglia affidataria.

V E R C E L L O N E . Siamo favorevoli alle indicazioni presenti nei due progetti di legge e siamo pienamente d'accordo sulla esigenza che ci sia una disciplina di diritto sostanziale. Bisogna cioè chiarire la funzione della famiglia affidataria, quali sono i suoi diritti e i suoi doveri, poichè finora è stata sempre una figura molto vaga. Abbiamo detto che la famiglia affidataria esercita la potestà e che la famiglia di origine

ha lo stesso diritto di controllo che ha il genitore non affidatario in caso di separazione tra coniugi.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A .
Pongo ora a voi una domanda che non riguarda direttamente l'adozione ma che, per le ragioni dette dal dottor Vercellone, concerne una materia molto seria, purtroppo assente dal presente esame dei problemi degli adolescenti: una domanda che riguarda la parte di competenza penale del Tribunale dei minori. Il dottor Vercellone ha anticipato una risposta dicendo che vi è scarsa attività da parte degli enti locali nel settore degli adolescenti. Vorrei sapere quale potrebbe essere a vostro avviso il ruolo degli enti locali e se vi è necessità di una precisazione con legge, oppure se anche questa parte di intervento a sostegno dei minori può essere senz'altro svolta, in base alla legge n. 382, dagli enti locali, senza bisogno di ulteriori norme di legge.

V E R C E L L O N E . Non vi è dubbio che tale intervento vada svolto dagli enti locali. La legge in proposito è chiarissima: la rieducazione degli adolescenti spetta agli enti locali. E questi svolgeranno il loro compito, ma dobbiamo aspettare che si organizzino e che, soprattutto, si scontrino con la realtà, cioè con il fatto che l'adolescente non è un bambino. E in realtà già cominciano ad agire. Nei paesi più piccoli — poichè in Piemonte i consorzi fra comuni cominciano a costituirsi solo adesso — si muovono i sindaci e i vigili urbani, che agiscono come operatori sociali, e funzionano bene. In certi casi il sindaco o il vigile urbano del piccolo paese ci hanno risolto dei problemi. È anche vero che in alcuni paesi i sindaci non sanno cosa fare, ma vi sono paesi piccoli come Canelli o Nizza Monferrato, paesini che sembra non abbiano nulla, che si sono pagati l'assistenza sociale e lavorano molto bene; insomma, cominciano a muoversi. Il decreto n. 616 ha dato l'avvio ad un fatto importante; ora bisogna lasciar fare.

Vorrei ora affrontare il problema della vendita dei bambini. Io ho scritto un articolo sulla « Gazzetta del popolo » su questo

argomento e sono stato per questo considerato quasi come uno di coloro che porta via i bambini!

Stanno ormai diventando frequenti i casi di uomini che riconoscono come proprio un bambino che in realtà non hanno concepito. La madre rimane ignota, e questi uomini possono portarsi a casa il bambino, con grande felicità loro e della propria moglie.

L'intervento condotto fino ad oggi da noi si basa sulla legislazione che regola i poteri del Tribunale per i minori riguardo all'ingresso del bambino adulterino nella famiglia legittima. Le cose però vanno male, perchè si chiede a noi l'autorizzazione solo dopo aver preso il bambino, così che noi dobbiamo intervenire, con conseguenze spesso drammatiche, quando il bambino è già inserito da mesi nella famiglia.

Abbiamo mandato un appello alla Regione affinché siano avvertiti tutti gli ospedali che la legge richiede la preventiva autorizzazione per l'entrata del bambino nella famiglia, anche se è stato riconosciuto. Ci siamo spesso scontrati col fatto che questi padri, che chiaramente non sono tali, si rifiutano di sottoporsi all'esame del sangue che noi richiediamo. Non si riesce a risolvere il problema con i mezzi attuali, anzitutto perchè con la legge vigente si arriva troppo tardi, e poi perchè, se non si autorizza l'entrata nella famiglia, si ha il problema della sistemazione del bambino. Una volta riconosciuto da un padre che, anche se non lo è, per legge risulta tale fino a quando non giungerà a termine una eventuale azione di disconoscimento (che dura degli anni) il bambino quale sistemazione può avere?

Il fenomeno dei falsi riconoscimenti è limitato comunque a determinate circostanze. Il bambino deve essere piccolo, perchè un bambino già grande non interessa i compratori; deve essere nato da una donna che non intende essere nominata, perchè i compratori non vogliono trattare con una donna che poi in seguito li potrebbe anche ricattare; il compratore è un uomo sposato, perchè certamente il bambino non interessa un uomo solo; la coppia infine è sterile, perchè se avesse già figli non sarebbe interessata a comprare il bambino.

Di fronte a questa fattispecie limitata, sarebbe bene che ci fosse una norma che limitasse la possibilità dei riconoscimenti. Non ha veramente senso la situazione attuale: un bambino riconosciuto dalla sua mamma si difende facilmente da falsi riconoscimenti, un bambino non riconosciuto è preda di chiunque affermi di essere il padre.

Suggerisco pertanto una norma, che potrebbe essere inserita nell'articolo 250 del codice civile, in cui si dica che il riconoscimento di un figlio di età minore ai tre anni, nato da donna non nominata, non può avvenire da parte di un uomo dal cui matrimonio non sono nati figli legittimi senza l'autorizzazione del Tribunale dei minorenni competente per il luogo dove è nato il figlio. L'autorizzazione sarà concessa a meno che: *a*) il figlio presenti caratteristiche genetiche del gruppo sanguigno incompatibili con quelle del presunto padre; *b*) il presunto padre rifiuti di sottoporsi ai controlli e prelievi necessari per tali accertamenti. Se colui che chiede il riconoscimento è realmente il padre del bambino, non avrà problemi a sottoporsi all'esame che, con pochi millimetri di sangue, nel giro di 48 ore stabilirà se esiste o meno incompatibilità delle caratteristiche genetiche. Se il bambino viene riconosciuto da un uomo che non è il padre, oggi non sappiamo che fare: se ci fosse invece questa norma, probabilmente non avverrebbero più falsi riconoscimenti, e non si potrebbe nemmeno dire che si voglia proibire il riconoscimento di figli nati fuori dal matrimonio.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Vorrei chiedere al dottor Denaro: in quali casi, prevalentemente, c'è il vostro intervento? Lei già ha parlato della parte patrimoniale (ma non credo che sia quella che vi prende più tempo) e dell'esperienza, molto interessante, di intervento a tutela dei figli di divorziati. Vorrei sapere se esiste una casistica per quanto riguarda le controversie tra genitori circa la potestà sui figli.

D E N A R O . No, in realtà si discute sempre sul pagamento degli assegni di mantenimento: uno dei coniugi, in genere la ma-

dre, che ha figli minori, si lamenta che il padre non adempie ai suoi obblighi. Viene quindi da noi, noi sentiamo l'altro coniuge, gli facciamo presente quali sono i suoi obblighi; per la verità spesso, e in modo soddisfacente, queste persone poi si adeguano, adempiono ai loro obblighi. Se non li adempiono, li denunciemo, qualora ricorrano gli estremi di legge, e cioè fra l'altro lo stato di bisogno dell'altro coniuge.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Per quanto riguarda famiglie non separate, esistono casi di ricorso al giudice tutelare per conflitti attinenti ai figli?

D E N A R O . Non ci sono. Una volta esisteva l'articolo 336, che dava al giudice tutelare la possibilità di prendere provvedimenti urgenti nell'interesse dei figli; la riforma del diritto di famiglia ha tolto questa norma. Per la verità io ho qualche perplessità su questa modifica che è stata introdotta, perchè il Tribunale dei minori, sicuramente, è un organo giudiziario di più difficile accesso e poi perchè il pretore svolge un'opera molto più capillare su tutto il territorio e in qualche caso potrebbe risolvere meglio alcune situazioni, anche perchè gli interventi non sono, molte volte, difficili: basta chiamare l'altra parte, farla ragionare un po' e il problema si risolve. Comunque, questi casi non sono più di nostra competenza.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Che cosa pensa in proposito il dottor Vercellone?

V E R C E L L O N E . Il Consiglio superiore della magistratura ci ha chiesto una relazione sullo stato di attuazione, nei primi anni, della riforma del diritto di famiglia, relazione che ho accluso tra gli atti consegnati alla Commissione.

Sull'articolo 336 siamo d'accordo che andava bene così com'era prima della riforma. Dei giudici tutelari ve ne erano pochi che non facevano nulla, ma i più operavano molto bene: con lo spostamento delle competenze è venuto a mancare un grosso sup-

porto. Tutto il nord Piemonte (Biella, Verbania, Aosta, Novara) va ancora avanti in pratica — parliamoci chiaro — col sistema del giudice tutelare: i pretori mi fanno una telefonata, convocano la gente, mi chiedono il provvedimento d'urgenza, cosa che faccio perchè c'è reciproca fiducia. Gli operatori sociali lavorano col pretore e ci mandano la relazione, da discutere con lo stesso; certo che ci vogliono persone che vogliano e sappiano fare queste cose.

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A . Per quanto riguarda gli uffici unificati in cui viene coordinata l'attività dei vari operatori in ogni Provincia, essi operano solamente in relazione all'adozione, oppure anche su altre questioni relative al coordinamento col Tribunale dei minori e i servizi sociali?

V E R C E L L O N E . Per molti anni abbiamo fatto in modo che gli uffici provinciali — delle province esterne a Torino — funzionassero come ente di collegamento unitario presso il Tribunale dei minorenni. Per Torino il problema è completamente diverso. Oggi, con la legge n. 382, i nostri interlocutori sono i comuni, e quindi questo punto di riferimento dell'Amministrazione provinciale non c'è più. C'è ancora, in realtà, di fatto, perchè gli operatori della Provincia cominciano a operare distaccati nelle sedi dei comuni più grossi, lavorando al loro fianco, e si tratta delle operazioni che più si conoscono e che noi più conosciamo; ma, almeno per ora, come organo ufficiale, questo Ufficio provinciale funziona soltanto per l'adozione, dove sentiamo più necessario il bisogno di un accentramento unificante.

P E T R E L L A . Rispetto alla complessiva problematica qui svolta, vorrei chiedere se essa non comporti la necessità di ristrutturare l'organizzazione giudiziaria a livello di territorio. Ho sentito, con molto piacere peraltro, che alcuni giudici tutelari si rivolgono al tribunale dei minorenni per avere una sorta di parere-assenso, o qualcosa del genere, prima di provvedere. Non sono

affatto contrario alla problematica svolta in questa maniera, o a forme di collegamento informale dal punto di vista dell'organizzazione delle decisioni, quindi a livello di decisione. In questo senso, un collegamento tra organi periferici e organi accentrati — nel senso di organi culturalmente organizzati — potrebbe rappresentare una base anche per una più corretta applicazione di quell'interscambio fra ente locale e autorità giurisdizionale che finisce per derivarne, per l'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, dopo l'emanazione della legge n. 382. Chiarisco: è necessario un momento unificante, a livello di ordinamento giudiziario, non soltanto per poter decentrare le decisioni, ma anche per accentrare il momento strutturalmente efficiente, per poter organizzare la logica della decisione; è un problema di ordinamento giudiziario, e mi rendo conto che fuoriesce dallo schema della giustizia minorile, perchè lo stesso ragionamento potrebbe essere fatto per ogni ordine di questioni sottoposte all'organo singolo di giustizia, all'organo monocratico. Tuttavia ciò può indicare una linea futura di sviluppo dell'ordinamento giudiziario minorile, quasi come punta avanzata per una modifica di struttura dell'ordinamento giudiziario.

V E R C E L L O N E . A Torino lavoriamo sempre in *équipe*, e su questa base abbiamo già immaginato una futura revisione della struttura giudiziaria: noi vediamo un giudice monocratico decentrato che abbia la competenza sui tre quarti di quello che oggi invece non gli compete, lasciando il resto all'organo accentrato regionale, un tribunale dei minorenni che dovrebbe quindi funzionare in prevalenza come organo di appello o di opposizione per questi tre quarti di competenza che passerebbero al giudice monocratico e, come organo di primo grado, soltanto per i casi più importanti: la adottabilità, il momento dell'adozione. Insomma, una specie di corte d'assise minorile. Oggi un organo collegiale, accentrato, pesante, nella sede del capoluogo esamina la stragrande maggioranza dei casi: sarebbe molto meglio un organo decentrato, snello, monocratico.

PETRELLA. La parte non consueta della domanda, alla quale il dottor Vercellone è liberissimo di non rispondere, si rifà a una parte della sua esposizione, e riguarda l'aspirazione a temperare la monocraticità del consiglio, non della decisione collegiale, e perciò stavo distinguendo la decisione nei suoi due momenti fondamentali: i ragionamenti sulla opportunità, sulla razionalità, sulla congruenza con l'ambiente, eccetera, e la decisione come atto di volontà. Nella prima parte — cioè il vaso di coccio che è destinato a infrangersi — ritiene lei che sia opportuno un momento di accentramento consultivo (non decisionale) ferme restando le competenze dell'organo collegiale come organo d'appello, e ferme restando anche tutte le incompatibilità che ne derivano secondo le norme attuali dell'ordinamento giudiziario?

VERCELLONE. Oggi è esattamente l'inverso. Il giudice tutelare in pratica fa l'istruttoria ed esprime il suo parere, per lettera o per telefono, ma è il Tribunale che decide, ovviamente tenendo conto del parere del giudice tutelare, se questo merita fiducia. Invece, ove ci fosse un ordinamento opposto, che stabilisse che il giudice locale monocratico deve decidere, non vedrei opportuno un appoggio del giudice accentrato al giudice monocratico. Al contrario, mi sembrerebbe molto opportuno che il giudice monocratico facesse periodicamente parte del collegio accentrato, in modo che l'osmosi tra giudice accentrato e giudice monocratico fosse assicurata, e fosse possibile ridiscutere e rivedere insieme certi casi. Escluderei, invece, per il giudice monocratico che debba decidere, l'obbligo di sentire l'altro; se poi lo vuol fare liberamente, se lo fa con una telefonata, in via amichevole, è un'altra cosa.

PETRELLA. Temo di non essere stato compreso. Non stavo parlando del momento istituzionalizzato, ma del momento della formazione culturale permanente del giudice monocratico, non soltanto come idea di partecipazione al collegio, di cui lei ha parlato, ma come momento costante, sì da consolidare il problema del giudice mono-

cratico nella giustizia minorile, che richiederebbe apporti di diversa natura, non soltanto, forse, di dottrina e di giurisprudenza, di prassi giurisprudenziale erudita quali possono essere nei Tribunali dei minorenni, bensì a livello di comunità, di tradizioni culturali, e via di seguito. È questa la problematica che m'interessa in modo particolare, anche perchè i Tribunali dei minorenni — qualunque potrà essere il giudice — avranno costantemente un rapporto (che non potrà essere diverso da quello consultivo, cioè non di partecipazione alla decisione) con gli organi locali, un rapporto che, per altra parte, soddisfa a una esigenza di cultura.

VERCELLONE. Se si vuole contribuire al momento della formazione culturale, lo si fa liberamente. Ad esempio, la Regione ci chiede di dare spiegazioni agli operatori, e noi apprestiamo una pubblicazione nella quale illustriamo cosa è un Tribunale per i minorenni; i consultori ci chiedono notizie, e noi da loro riceviamo numerose informazioni su come operano; hanno luogo incontri frequentissimi non solo fra i giudici minorili dell'Italia settentrionale, ma anche con gli operatori sociali, con i quali scambiamo continuamente esperienze, che poi noi approfondiamo con loro. Si potrebbe anche stabilire per legge che ci si debba incontrare ad intervalli regolari, e a me questo andrebbe benissimo.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre domande, non rimane che ringraziare sentitamente i nostri gentili interlocutori, i quali, avendo dibattuto, giorno per giorno, questa materia, ci hanno fornito notizie quanto mai utili e valutazioni preziose, delle quali la Commissione terrà il dovuto conto.

Ascoltiamo, ora, il rappresentante del Tribunale per i minorenni di Palermo. Spero che il dottor Ignazio Baviera, presidente del Tribunale per i minorenni di Palermo, abbia ricevuto il questionario; se crede potrà fornire alla Commissione informazioni e fare le osservazioni che riterrà opportune, sia in relazione al questionario, sia in relazione ai disegni di legge che sono al nostro esame.

B A V I E R A. Ho fatto una breve relazione, cercando di mantenerla nei limiti quanto più schematici e sintetici è stato possibile, ed ho trattato l'argomento dell'assistenza perchè, fra l'altro, tale tema è collegato molto strettamente con quello dell'affidamento familiare e con quello dell'adozione.

Nella mia relazione ho riferito che nella zona di Palermo l'assistenza si svolge quasi esclusivamente sotto forma di ricovero in istituti, e l'organizzazione dell'amministrazione pubblica si limita a corrispondere una retta per questi ricoveri che decide autonomamente e che poi controlla molto poco. Ritengo che in tale settore l'ente regionale, l'ente comunale e quelli di assistenza in genere dovrebbero cercare di trasformare la maggior parte dei ricoveri a tempo pieno in ricoveri a tempo parziale, al fine di mantenere il contatto con la famiglia, che è il fattore indispensabile per la formazione del bambino.

Per quanto concerne l'affidamento familiare, credo che questo istituto non potrà avere estensione ed efficacia di qualche rilievo finchè verrà regolato come un istituto di sostegno alla famiglia d'origine del minore. Nel rapporto che l'adulto affidatario instaura con il bambino, vi è una componente captativa di molto maggior rilievo rispetto ai sentimenti oblativi: l'adulto guarda il bambino di cui si prende cura con gelosia e sentimenti di esclusività, che non lasciano spazio alla coesistenza di rapporti con i genitori di sangue.

Una qualche dimensione (circa 100 casi) ha, a Palermo, l'affidamento mercenario applicato dall'ENAOLI, che assiste gli orfani dei lavoratori e che corrisponde una retta; ma l'affidatario è, in genere, qualcuno che fa parte dell'ambito familiare del bambino, quindi vi sono rapporti anche con i genitori del bambino (normalmente si tratterà di uno dei genitori, perchè l'ENAOLI assiste gli orfani). A tale proposito, ho voluto informare i senatori sul lavoro che è stato svolto da una commissione esistente presso il Centro di prevenzione e difesa sociale di Milano, ed ho fatto copia degli atti più significativi che, se si riterrà opportuno, io lascerò.

Questa commissione, che studiava l'affidamento familiare e l'adozione, in sostanza si

scisse poi in due parti, una con riferimento all'affidamento familiare e l'altra con riferimento all'adozione — tra l'altro, in un momento vicino alla ratifica da parte dell'Italia, della Convenzione di Strasburgo — e quindi era sorto il problema, che non ha avuto risposta, se la legge che ratifica la Convenzione di Strasburgo possa essere recepita come legge interna dello Stato e cioè modificare automaticamente quella che è la normativa vigente (alla qual cosa sarei contraria). Ho redatto una relazione e una specie di progetto di legge concernenti sia l'affidamento, sia l'adozione che, se la Commissione lo desidera, metterò a sua disposizione.

Per quel che riguarda l'affiliazione, ritengo che l'istituto debba essere mantenuto, principalmente perchè l'affidamento familiare in tanto può avere applicazione ed estensione in quanto esiste l'affiliazione, che ne è la naturale evoluzione. L'affidamento familiare non è fine a sè stesso, ma determina l'instaurarsi di rapporti, di sentimenti, di bisogni che debbono avere un collocamento nell'istituto dell'affiliazione. Non vi è alcun motivo al mondo perchè tale istituto debba essere soppresso dato che, anche se viene messo raramente in atto, quando serve deve essere applicato.

Le stesse osservazioni desidero fare sull'adozione ordinaria.

In conflitto tra adozione ordinaria e adozione speciale, che ha dato luogo ad alcune proposte di legge nelle quali addirittura si propone l'abolizione dell'adozione ordinaria, a mio parere potrebbe giustificarsi se continua l'applicazione incontrollata dell'adozione ordinaria, che finora non ha ricevuto una esecuzione molto corretta.

Nell'alternativa tra adozione ordinaria e speciale si è ritenuto qualche volta, specialmente dalle Corti d'appello, che si tratti di due istituti completamente autonomi e separati, per cui si possa ricorrere indipendentemente all'uno o all'altro. Ho portato alcuni estratti di nostre sentenze, con qualche annotazione, nelle quali abbiamo ritenuto opportuno applicare tale principio.

Esiste una successione di leggi nel tempo; vi è una vecchia norma viva del codice civile che disciplina l'adozione ordinaria, nella qua-

le è previsto che per l'adozione è richiesto il consenso dell'adottante e dell'adottando, e su questa base, con qualche piccola formalità, si fa luogo all'adozione.

Vi è, poi, la nuova legge nella quale è stabilito che i bambini fino ad otto anni, privi di assistenza materiale e morale, debbono essere dichiarati in stato di adottabilità, e quindi si fa luogo ad un affidamento preadottivo, e infine all'adozione. Se esiste il presupposto di un bambino che ha meno di otto anni — ho visto che i presenti disegni di legge si adeguano alla Convenzione di Strasburgo — e che sia privo di assistenza da parte dei genitori, in tal caso subentra la nuova normativa, la legge del 1967, che è incompatibile con la vecchia, per cui, secondo le disposizioni sulle leggi in generale, esiste una vialazione tacita della legge quando si applica, con quei presupposti, la vecchia normativa. Poichè tale principio non è stato percepito bene da tutti i giudici, specialmente da quelli della Corte d'appello, sarebbe necessaria una norma che sancisca espressamente l'abrogazione delle disposizioni sull'adozione ordinaria per tutti i casi che rientrano nella normativa sull'adozione speciale.

Non so se siate a conoscenza del caso veramente clamoroso che si è verificato tra la Corte d'appello di Palermo e quella di Torino, in seguito al quale è stata pronunciata una pregevole sentenza della Corte di cassazione, che ha stabilito che fra adozione ordinaria e adozione speciale prevale sempre l'adozione speciale, perchè è quella che realizza il diritto del bambino ad avere un nucleo familiare perfettamente affiatato.

Ritengo che l'adozione ordinaria debba essere mantenuta, ma alla condizione che non nuoccia all'adozione speciale e, soprattutto, che non sia adoperata come espediente per rendere legale quel commercio dei bambini che in realtà esiste.

Abbiamo avuto il caso di una donna la quale ha ammesso, sia in tribunale, sia in Corte d'appello, di aver chiesto tre milioni per cedere il suo bambino. Ebbene, questa donna ha riavuto il bambino, che però probabilmente avrà nuovamente venduto con altre trattative.

In sostanza, se l'adozione ordinaria viene mantenuta, deve essere tale da non nuocere all'adozione speciale.

È da approvare inoltre, l'innovazione di cui al disegno di legge n. 748, che intende attribuire all'adottato il cognome dell'adottante.

Nel caso di due fratelli, alcune volte è accaduto che l'adottante ha potuto ottenere l'adozione speciale di uno dei due fratelli, ma non dell'altro. Ebbene, i due fratelli continuano ad essere fratelli anche nella nuova sistemazione familiare, ma mentre uno è diventato figlio legittimo dell'adottante, l'altro continua ad avere i due cognomi, cosa che assolutamente non può andare.

Per quanto riguarda l'adozione speciale, i problemi che si presentano sono oggetto di una mia esposizione separata, tra l'altro ho anche fornito quei dati statistici che interessavano la Commissione, come ho visto dai resoconti. In sostanza, nel territorio di Palermo, in questi ultimi 11 anni, cioè dal 1968 al 1978, sono state pronunciate 937 adozioni speciali, i procedimenti iniziati sono stati 2.573, di cui 1.172 definiti con esito positivo, una parte dei quali è stata opposta o appellata: in numero ristretto vi è stato accoglimento da parte del Tribunale per i minorenni, e in numero invece più consistente da parte della Corte d'appello. Nel prospetto sono citati questi numeri. Il problema più grosso per i procedimenti è quello di stabilire quale è la condizione che dà luogo all'inizio dei procedimenti stessi: la legge attualmente vigente, che mi pare pressappoco riprodotta dai due disegni di legge, stabilisce che la condizione è la mancanza di assistenza da parte dei genitori, cioè solo questa condizione dà luogo allo stato di adottabilità. In entrambi i disegni di legge si parla di mancanza di assistenza ed è solo questa mancanza, ripeto, che può dar luogo all'evento grave di togliere un bambino ai suoi genitori, perchè il bambino deve avere necessariamente una famiglia per una sana formazione. Questa formulazione credo che sia la più valida e non può essere migliorata, tra l'altro perchè la determinazione della mancanza di assistenza viene elaborata dalla società, è la stessa società che stabilisce quali singoli atti

sono doverosi nei confronti dei bambini, e per converso quella mancanza di atti dà luogo allo stato di abbandono e quindi alla dichiarazione dello stato di adottabilità. Questo è il fulcro, il nocciolo della questione.

Ho anche considerato la possibilità che un genitore accetti la dichiarazione di adottabilità; vi è un articolo nel disegno di legge numero 791 che considera la possibilità che il genitore possa arrivare anche ad una forma di accettazione di una certa situazione. In sostanza, quello che volevo porre in evidenza è che si deve operare una comparazione di valore, una scelta tra il diritto del bambino e il diritto dei genitori, che molto spesso viene articolato e concepito come un diritto di proprietà. Vi sono genitori che hanno la pretesa che l'ente pubblico provveda all'allevamento dei figli, ma non ritengono di dover rinunciare alla proprietà degli stessi figli e, lo dicono espressamente, ritengono che quando saranno più grandi questi ragazzi potranno esplicitare una certa attività, di cui loro potranno godere i frutti. Ma ciò invece non avviene assolutamente, perchè quando un bambino si sente abbandonato, concepisce un'avversione invincibile verso i genitori e verso tutta la società. Infatti, i casi più gravi di disadattamento e di irregolarità di condotta sono stati quelli di ragazzi che avevano avuto una troppo lunga istituzionalizzazione, troppi anni passati in collegio, e dopo questi anni, continuando l'istituionalizzazione, altri anni passati in case di rieducazione, esperienza quest'ultima ancora più traumatizzante. Quindi, la scelta tra il diritto dei genitori, e il diritto dei bambini ad avere un sano allevamento, deve farla la società. Un orientamento che qualche volta si è determinato anche nella stampa, come ad esempio è successo a Palermo, è stato quello che ha messo in maggiore evidenza il diritto dei genitori. In questo caso si usa scrivere a grossi titoli contro la legge che consente di strappare i figli ai genitori, ma senza aggiungere che si tratta di genitori che hanno abbandonato i figli. Faccio l'esempio di un bambino che era stato dato in adozione e purtroppo, dopo qualche mese, per una malattia fulminante morì lasciando i genitori adottivi desolati e distrutti dal dolore: ne nacque un caso nel

quale intervenne anche la polizia, perchè i genitori veri dicevano di aver mandato in collegio il bambino e di non averne saputo più niente. La stampa si impadronì del caso e pubblicò che ai genitori veri era stato tolto il bambino e che non li si era informati dell'adozione, cosa non vera, perchè il primo atto in un procedimento di adozione è proprio quello di informare i genitori veri, per rimuovere il primo ostacolo. Ho portato qui il testo di un mio articolo mandato al giornale per informare l'opinione pubblica e per dire che in questo caso, come in altri casi, i genitori naturali avevano violato nella maniera più brutale i doveri verso il bambino, ma quest'articolo fu pubblicato insieme ad altri che sostenevano tesi opposte, e praticamente l'informazione venne falsata e svisata.

Ho già detto di approvare il sistema che si propone di limitare l'esame alla sede del Tribunale per i minorenni, per poi passare al riesame, che comprenda anche il merito, solo da parte della Corte di cassazione. Ricordiamo che vi sono stati procedimenti presso la Corte d'appello durati quattro anni e mezzo. In quattro anni e mezzo, tra l'altro, il bambino diventa una persona completamente diversa. Pertanto, su questo punto ho espresso il mio più vivo apprezzamento.

In secondo luogo, per quanto riguarda il giudizio di opposizione, vorrei prospettare l'opportunità di introdurre il patrocinio a spese dello Stato. Se ricorda, senatore Petrella, le ho dato una copia di un mia appunto, che ho portato anche in questa sede. Ritengo che se nel processo del lavoro è stato introdotto l'istituto del patrocinio a spese dello Stato a difesa delle richieste del lavoratore, a maggior ragione lo Stato deve difendere il bambino, che è la persona più indifesa e incapace di difendersi. Quante volte vediamo che l'avvocato non si presenta nemmeno, al giudizio di opposizione.

Quando viene, del resto, fa una comparsa su due piedi, non si realizza mai una difesa a fondo. Il patrocinio da parte dello Stato, che ha avuto già inizio in misura massiccia nel processo del lavoro, mi pare che abbia una proporzione molto limitata nel giudizio di opposizione di cui trattasi.

Per quanto riguarda i consultori familiari — ultimo punto della mia relazione — penso che essi potrebbero fare moltissimo, principalmente agendo a monte del fenomeno. Il fenomeno che consideriamo è quello del minore che non riceve la dovuta assistenza nel suo ambito familiare. Abbiamo visto tante volte che questo avviene in famiglie mastodontiche, in famiglie cioè con filiazione irresponsabile. In questi casi c'è poca consapevolezza di quello che si fa da parte di questi genitori; soprattutto, c'è poco affetto. Quando ci sono tanti figli, c'è pochissimo affetto da parte dei genitori. Forse si disperde, forse diventa abitudine, insomma c'è poco affetto. Quindi, penso che il consultorio familiare abbia una doppia funzione: innanzitutto, dovendo pensare a quello che è l'andamento della vita familiare, si deve accorgere se qualcosa non va nell'ambito familiare e quindi deve intervenire sia attraverso segnalazioni sia attraverso un'opera di normalizzazione del rapporto; e poi, agendo a monte del fenomeno, con consigli e promuovendo un ampliamento delle conoscenze, deve cercare di evitare che ci siano queste formazioni familiari così disordinate che danno poi luogo a questi fenomeni.

Per quanto riguarda il reperimento dei bambini in situazioni di bisogno — funzione lasciata oggi principalmente ai giudici tutelari, che dovrebbero fare uno studio di tutte le segnalazioni che arrivano ed un'indagine per affidare i minorenni — penso che a ciò dovrebbero invece essere interessati tutti gli enti di assistenza, tutte le organizzazioni sociali, la comunità intera: perchè i giudici tutelari hanno funzioni molteplici, sproporzionate alle possibilità di effettivo rendimento. Viceversa, tutte le organizzazioni comunitarie debbono essere a conoscenza di quello che avviene, e dovrebbero capire se per un bambino c'è bisogno di un intervento autoritativo qual è quello del Tribunale dei minorenni.

PRESIDENTE. La ringraziamo per la sua esposizione. Procediamo ora alle domande.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Soltanto una domanda specifica, perchè l'esposizione del presidente Baviera mi è sembrata molto chiara. Quando parla, molto opportunamente, di introdurre eventualmente, anche per stralcio, come anticipazione all'attuazione generale, il patrocinio dei non abbienti a favore dei minori, lei, presidente Baviera, suggerisce con ciò di prevedere questa fattispecie in questa stessa legge di riforma dell'adozione, di assistenza ai minori che stiamo elaborando, oppure parla di un provvedimento a parte?

BAVIERA. Basterebbe inserire un articolo. In entrambi i disegni di legge viene considerato e regolamentato il giudizio di opposizione alla dichiarazione dello stato di adottabilità. Una prima pronuncia in proposito avviene in camera di consiglio; ma quando si ritiene di dover riesaminare con occhi più aperti tutta la situazione, allora è lo stesso Tribunale dei minorenni che, con nuova indagine e nell'ambito di un giudizio contenzioso, ripete queste operazioni. Siccome tutto questo è regolamentato nella legge vigente e nei due disegni di legge che sono all'esame della Commissione, si dovrebbe dire che il minore, che è il soggetto più interessato, anche se non sa parlare, deve ricevere nel giudizio di opposizione il patrocinio a carico dello Stato. Il presidente, cioè, che deve nominare un curatore speciale al minore, contemporaneamente, dovrebbe nominare anche un difensore che avendo diritto ad una retribuzione da parte dello Stato dovrebbe veramente compiere il suo dovere.

PETRELLA. Sono particolarmente felice che sia qui il presidente Baviera, perchè nessuno più di lui si è fatto le ossa sulle questioni della giustizia minorile. Quindi, vorrei cogliere quest'occasione per chiedergli una cosa che riguarda proprio l'indagine conoscitiva che noi stiamo facendo per due scopi specifici: per evitare i danni che può provocare l'astrazione, cioè il seguire il filo dei concetti senza rendersi conto della realtà sociale; e per individuare la vera utilità sociale al di fuori delle simmetrie giuridiche.

La domanda che io pongo è la seguente: i giudici che debbono occuparsi di questi problemi hanno bisogno di una particolare qualificazione, e quale?

Ed, infine, — questo è il fatto nuovo — il presidente Baviera, nella sua esperienza, può indicarci se sia opportuno o meno porre come problema nella discussione di questi disegni di legge la costituzione — anche in relazione ai nuovi compiti che deriveranno alla Cassazione dalla futura legge, nel suo contenuto innovatore — presso la Corte di cassazione di una sezione minorile mista, cioè civile e penale?

Si tratta di una questione che riguarda prevalentemente l'ordinamento giudiziario, che riguarda cioè innanzitutto la specializzazione e la composizione degli organi giudiziari che si debbono occupare di questi problemi, poi i rapporti tra il giudice e gli enti locali e, infine, la qualificazione del personale degli enti locali. Perchè, nonostante che siano entrati in vigore la legge n. 382 ed il decreto n. 616, purtroppo gli enti locali, anche quelli più provvisti di mezzi, non sono intervenuti in maniera decisiva. Quindi, chiederei la sua opinione in proposito.

B A V I E R A. Esiste una associazione internazionale tra i giudici minorili che ogni quattro anni organizza un congresso: si è sempre detto — io ho partecipato a sei di questi congressi — che questa funzione richiede una conoscenza particolare la quale, a mio avviso, è necessari sia sul piano teorico che personale. Penso cioè che per questo nostro lavoro di giudici minorili si debba avere una sensibilità diversa da quella normale, sia nel campo penale che nel campo civile, due settori che sembrano lontani ma che in realtà in questa materia hanno un denominatore comune: la protezione dell'infanzia. Il nostro compito è quello di proteggere il soggetto più bisognoso di aiuto e più esposto e che ha minore possibilità di difesa autonoma.

Si deve realizzare questa forma di difesa anche nel campo penale. L'applicazione delle misure rieducative costituirebbe invece certamente, secondo la legge attuale, un terzo genere tra il penale ed il civile. Qualche vol-

ta è stata ideologicamente avvicinata al diritto penale, come forma di prevenzione e anche di punizione del reato. Altre volte, viceversa, è stata fatta rientrare nella competenza civile, come sostituzione dell'azione che i genitori dovrebbero esplicare nei confronti dei figli.

In Sicilia la legge n. 382 ed il decreto n. 616 non hanno avuto applicazione. Spero che prima di trasferire le competenze, visto quello che è avvenuto nel resto d'Italia, l'ente locale cerchi di organizzare una normativa che tenda a realizzare questa funzione: nelle altre regioni è infatti successo che l'ente locale non è stato capace di svolgerla.

Io sono stato considerato un reazionario, ma sono sicuro viceversa di essere il più strenuo difensore dei ragazzi. Quando non riusciamo a far cambiare il comportamento di un ragazzo che più volte infrange la legge penale, (mi riferisco al furto con strappo e alla rapina, che capitano in quantità notevole) abbiamo la sensazione che agisca così perchè c'è un adulto che lo obbliga a compiere queste azioni, dandogli soprattutto la sensazione che siano lecite. In tali casi il ragazzo non ha alcuna colpa, nel senso più pieno della parola, ma dovrebbe essere sottratto ad un certo ambiente familiare e sociale. Sono infatti convinto che dopo uno o due anni si spezzerebbero determinate catene che tengono il minore legato a quegli adulti che lo spingono ad azioni illecite.

Le misure rieducative, attualmente, servono soltanto per i giovani che le accettano. Nel 1948, quando cominciai a fare il giudice minorile, la misura rieducativa era obbligatoria, e si avevano i maggiori risultati positivi, con recuperi superiori al 90 per cento: un ragazzo che cominciava a rubare ed era predestinato ad una vita di carcere e di emarginazione sociale riusciva a trovare un mestiere, un ambiente diverso e diventa un cittadino onesto capace di giovare alla società. Ora, invece, non si riesce a fare nulla se il ragazzo e la sua famiglia non accettano la misura rieducativa. La conseguenza è che in passato c'era un massimo di una cinquantina di detenuti nella custodia preventiva di Palermo, mentre adesso ce ne sono un centinaio: si tratta di ragazzi che difficilmente potranno essere rieducati.

2^a COMMISSIONE

15° RESOCONTO STEN. (20 febbraio 1979)

Il lavoro del giudice minorile è quello di cercare di comprendere l'essenza della funzione di protezione del minore, di quel ragazzo che ha minori possibilità di autodifesa. Noi abbiamo sempre sostenuto la necessità di una specializzazione sia sul piano teorico che personale; le qualità personali si formano poi anche attraverso l'inserimento in un certo ambiente.

Per quanto riguarda la domanda sulla Corte di cassazione, non saprei dare una risposta, anche perchè la Cassazione ha la funzione fondamentale di custode del diritto, ha cioè giurisdizione di legittimità. Anche se con questi disegni di legge, cioè con la futura legge, si dovesse arrivare all'esame anche nel merito da parte della Cassazione, non credo che si possano formare sezioni di Cassazione con personale specializzato.

PETRELLA. La Corte di cassazione può essere formata da persone eminenti che non siano necessariamente magistrati.

BAVIERA. Avrei molti dubbi.

PETRELLA. Intendevo chiederle se si può pensare all'applicazione, per le sezioni specializzate relative ai minori, della norma che stabilisce che possono far parte della Corte di cassazione, persone eminenti provenienti dall'avvocatura dello Stato, dalle università, dal campo scientifico, e che abbiano particolari requisiti.

BAVIERA. Attualmente c'è una normativa precisa, già presente nel decreto del 1934 ed inserita anche nell'ultima legge, che dice che per la composizione della Corte di appello per i minorenni deve essere utilizzato chi ha svolto funzioni di giudice minorile. Ma questo, a mio avviso, non è molto opportuno, poichè si disperderebbe un'esperienza già acquisita. Però su questo problema una risposta precisa non la so dare.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, non ci rimane che ringraziare sentitamente il dottor Baviera per l'esperienza che ci ha portato e per le valutazioni, anche scientifiche, basate sulla sua particolare

esperienza, e gli assicuriamo che di tutto ciò sarà tenuto conto nella formulazione della legge.

BAVIERA. Signor Presidente, desidero, come cittadino, esprimere il mio apprezzamento per la Commissione giustizia del Senato che con tanto scrupolo si sta occupando di questi problemi.

PRESIDENTE. Diamo ora il benvenuto ai rappresentanti del Tribunale per i minorenni di Roma, i giudici Giovanni Carlino, Antonietta Carestia e Giuseppe Salmè, e al dirigente della Pretura di Roma Luigi Montoro.

Voi avete ricevuto, oltre all'invito che vi siamo grati di aver gentilmente accettato, una documentazione e un questionario; su tale questionario, in relazione ai disegni di legge in esame, e su tutte le questioni, le notizie e le valutazioni che intendete proporre, la Commissione vi ascolterà, per poi formulare nel modo migliore questa legge di indubbia importanza.

MONTORO. Desidero anzitutto consegnare alla Commissione una documentazione sulla nostra esperienza.

A proposito della tutela dei minori, devo dire che la scelta, oggi più che nel passato, è personalizzata, nel senso che si preferisce il tutore persona fisica al tutore persona giuridica. Nel codice è già presente questa indicazione dovendosi scegliere, per legge, il tutore e il cotutore nell'ambito dei gruppi parentali; se questi non sono idonei si sceglieranno altre persone. Ma è una situazione difficile, perchè spesso si è nella necessità di compiere una scelta fra parenti riluttanti e infastiditi (che potrebbero quindi non essere buoni tutori) e l'ente giuridico, vale a dire la persona giuridica. A questo proposito, devo dire che è in atto una trasformazione, con lo scioglimento dei vari enti ed il passaggio per delega dalla regione al comune.

Alcuni enti in passato effettivamente non hanno funzionato, ma altri hanno invece prestatato un'opera molto efficace, soprattutto sul piano della professionalità e della continuità; e questo è importante, perchè non si può

2^a COMMISSIONE

15° RESOCONTO STEN. (20 febbraio 1979)

certo ammettere che il lavoro o la funzione del tutore abbiano degli sbalzi, degli alti e bassi di qualità.

Sulla curatela speciale credo che ci sia poco da dire, essendo più che altro uno strumento a carattere patrimoniale per risolvere i conflitti di interesse tra genitori e figli, o tra figli sottoposti alla potestà dei medesimi genitori; così pure sulla curatela del minore emancipato. A seguito della riforma del diritto di famiglia, l'istituto dell'emancipazione è scomparso, tranne nei casi in cui si autorizzi il matrimonio a persone che non abbiano compiuto i diciotto anni.

L'affiliazione, con la riforma del diritto di famiglia, ha perso la funzione strumentale di rendere possibile l'attribuzione del cognome al figlio minore adulterino.

In un certo senso si è ritornati nell'alveo originario, quello voluto dal legislatore del 1942, con la conseguenza che adesso si fanno pochissime affiliazioni veramente buone, nel senso che con questo strumento si cerchi veramente di assistere il minore in difficoltà.

Per quanto riguarda la vigilanza del giudice tutelare sui provvedimenti relativi alle pronunzie in sede di separazione o di divorzio, o a seguito delle pronunzie del Tribunale dei minorenni, si deve dire che questo ruolo del giudice tutelare ha avuto una grande espansione, perchè nella legislazione del 1942 quest'intervento era limitato esclusivamente alle pronunzie del Tribunale dei minorenni; adesso invece il giudice tutelare riceve tutte le pronunzie del giudice ordinario a proposito delle separazioni, dei divorzi, eccetera. Purtroppo, il giudice tutelare è limitato, in questa attribuzione di competenza, dall'impossibilità di modificare o di intervenire incisivamente, sia pure a titolo precario, perchè deve solo cercare di realizzare il proposto dal giudice di merito. Tuttavia, il giudice tutelare di Roma qualcosa anche in questa direzione è riuscito a produrre perchè si è diffusa la convinzione, tra tutti gli operatori del diritto, che per i minori non deve più essere usato il provvedimento esecutivo di consegna, quasi fosse un oggetto o un obbligo di fare, ma è preferibile ricorrere al giudice tutelare, sollecitando i suoi poteri di convin-

zione e di persuasione e anche sfruttando il prestigio del nome. Si spera che, almeno in avvenire, a seguito della riforma dell'ordinamento giudiziario, si possa avere una maggiore ampiezza di poteri. Il giudice tutelare, poi, ha anche una competenza specifica a proposito del rilascio dei passaporti (legge n. 1185 del 1967): è però una norma in bianco perchè il legislatore non dice quali sono i criteri cui deve attenersi il giudice tutelare, però la *ratio* della legge si scova facilmente: è quella di garantire il minore da un eventuale trafugamento all'estero o dalla mancanza di assistenza da parte di un genitore. Si deve pur dire che il pericolo, o la minaccia, di non avere il passaporto o di vederselo ritirare è un deterrente efficacissimo, più di qualsiasi altra sanzione penale o civile. Forse la gente, essendo continuo il contatto con l'estero, si sente frustrata se non ha il passaporto; ma certo, per mia esperienza, fruttifica più un ritiro di passaporto che non una imposizione diversa.

Sull'adozione speciale il giudice tutelare ha compito limitati; il compito primario è quello di accertare eventualmente lo stato di abbandono e di segnalarlo al Tribunale dei minorenni. In passato sono avvenute curiose polemiche tra giudice tutelare e Tribunale dei minorenni, perchè quest'ultimo accusava il primo addirittura di sabotaggio della legge, o di mancata segnalazione o di valutazione errata dello stato di abbandono, eccetera. Senonchè il giudice tutelare ha dovuto, in certo senso, improvvisare questo ruolo, trattandosi di un istituto nuovissimo, e ha dovuto fare una difficoltosissima opera di apprendimento, di invenzione di contatti col mondo esterno, con le istituzioni, e in tempi più recenti si è visto che non operava male, quando cercava di segnalare lo stato di abbandono in riferimento esclusivo alle condizioni sociali ed economiche degli interessati, tanto che gli stessi Tribunali dei minorenni si sono accorti alla fine, che l'applicazione della legge sull'adozione speciale non deve consentire la punizione doppia di gente già emarginata o subalterna per cause non a lei addebitabili. Chè se la legge dell'adozione speciale è sacrosanta, forse però è stata un po' prematura rispetto ai tempi, forse doveva essere varata

dopo che altre riforme di base fossero state introdotte nel nostro ordinamento.

Per quanto riguarda la potestà dei genitori, quando si vuol parlare male del giudice tutelare si dice che esso bada troppo alle questioni di carattere patrimoniale. Ma credo che anche questo aspetto abbia una sua importanza, e sappiamo benissimo quanto incide una maggiore o minore disponibilità ai fini del diritto all'educazione del bambino; e se non si può contare su certe operazioni che genitori doviziosi compiono per sfuggire al fisco, è molto importante operare rettamente a proposito di minori non abbienti. Sappiamo che esistono dei fatti d'interesse peculiare, quali ad esempio la transazione in materia di infortunistica, di responsabilità civile, quali la liquidazione e la ripartizione dell'indennità di fine lavoro dei genitori defunti, quali la rinuncia ad eredità supposte passive: sono tutti fatti sui quali bisogna agire con molta attenzione, per evitare che al minore non abbiente sia torto, come si suol dire, il classico capello; e anche queste attività hanno la loro importanza.

Per riferirmi con completezza all'attività assistenziale nei confronti dei minori, devo parlare dei tossicodipendenti: la legge del 1975 attribuisce al pretore funzioni sia penali che civili; nella pretura di Roma, per ragioni di omogeneità di materia, è stato attribuito al giudice tutelare il compito di provvedere ai tossicodipendenti. L'articolo 99 della legge 22 dicembre 1975 prevede la possibilità di imporre al tossicodipendente, minore o maggiore, di ricorrere presso un ordinario presidio ospedaliero. Il Parlamento, con legge n. 180 del 1978, ha recentemente regolato *ex novo* il concetto di trattamento sanitario obbligatorio: era quindi un'anticipazione di tale trattamento, perchè nella legge del 1975 il ricovero viene ordinato a fini terapeutici. Si deve dire, purtroppo, che l'intervento del giudice tutelare, o del pretore, raramente produce effetti positivi, perchè sappiamo che gli ospedali generali, dove vengono ricoverati i tossicodipendenti, si limitano soltanto alla somministrazione di metadone e poi dimettono gli sventurati, senza curarsi minimamente di far superare la crisi di astinenza o anche solo di tentare di supe-

rarla. A questo punto il tossicodipendente si ripresenta al giudice tutelare, cioè alle istituzioni, e noi siamo costretti ad abdicare, dicendogli di rivolgersi alla comunità organizzata da un religioso, e lei sa, senatrice Tedesco, che cosa è questa comunità a Roma.

In conclusione, sempre per quanto riguarda l'applicazione della legislazione in favore dei minori, debbo riferire sull'intervento del giudice tutelare previsto dall'articolo 12 della legge 22 maggio 1978, n. 194, riguardante l'autorizzazione a interrompere la gravidanza per le minori e per le interdette.

Non voglio, naturalmente, addentrarmi in questioni di carattere filosofico, politico e religioso, ma debbo dire che il giudice tutelare non può sfuggire, in tale situazione, ad una penosa sensazione di impotenza perchè, come la Commissione sa, egli non può compiere atti istruttori, deve soltanto attenersi ai pareri e alle conclusioni del consultorio, oltre che del medico di fiducia, nè può, naturalmente, convocare i genitori, tranne nel caso di evidente contrasto, proprio per proteggere il segreto sulla richiesta della minore.

In sostanza, noi come ufficio pretorile di Roma, abbiamo concluso che si tratta per il giudice di esercitare un puro controllo di legittimità sull'*iter* procedurale previsto dalla legge, che è quasi un percorso di guerra che le gestanti debbono fare per ottenere l'autorizzazione all'intervento abortivo; è una vera corsa ad ostacoli.

Riteniamo pertanto che il giudice tutelare non possa far altro che valutare la congruità e la coerenza dell'atto di autorizzare o non autorizzare. Malgrado ciò, bersagliati come voi sapete dalla Conferenza episcopale italiana, non sostenuti da alcuna autorità istituzionale — io stesso ho chiesto al Consiglio superiore della magistratura, dopo l'ultima risoluzione della Conferenza episcopale, un intervento a sostegno dei giudici tutelari, ma inutilmente —, attanagliati, indubbiamente, da problemi particolarmente complessi, da dubbi anche morali dobbiamo dire che i giudici tutelari dell'Ufficio di Roma non sono mai venuti meno al dovere di applicare lealmente la legge dello Stato.

Noi riteniamo — e chiedo scusa per questa opinione personale — che il legislatore deb-

ba riesaminare la legge, per migliorare soprattutto i rapporti fra questa normativa e il resto della legislazione in materia di diritto di famiglia.

Chiedo per esempio, poco fa, ai miei colleghi che cosa si debba dire del padre del concepito, se debba avere o no una parola almeno concorrente nella decisione della moglie, e come ci si debba comportare in tanti e tanti altri casi che si possono verificare, come quello che è accaduto pochi giorni fa di una minorenni infraquattordicenne che ha chiesto l'interruzione della gravidanza: in questo caso, come noi sappiamo, scatta la presunzione di violenza carnale, ed essendo un reato perseguibile a querela del titolare della potestà, si è stati combattuti seriamente dal dubbio se avvertire o meno i genitori, dato che se li avessimo avvertiti si sarebbe naturalmente violato il segreto. In questa grave incertezza, abbiamo ritenuto più opportuno dare la prevalenza, anche sul piano temporale — la legge sull'interruzione della gravidanza è dello scorso anno —, all'ultima normativa e quindi soprassedere all'applicazione delle norme del codice penale.

Sempre sul primo quesito, per quanto riguarda l'andamento della pubblica assistenza ai minori, fino al 31 maggio noi abbiamo, in rapporto di lavoro con il giudice tutelare, i seguenti enti istituzionali operativi: ENAOLI (Ente nazionale assistenza orfani lavoratori italiani), IPAI (Istituto per la protezione e assistenza all'infanzia), UIAI (Unione italiana per l'assistenza all'infanzia), l'Ente morale per la protezione del fanciullo e, naturalmente, il comune, che ha assorbito tutte le strutture del disciolto ONMI (Ente nazionale maternità e infanzia) e dell'ECA (Ente comunale di assistenza).

Come qualità del servizio, debbo dire, a onor del vero, che il migliore fino ad oggi è stato l'ENAOLI, il che si spiega facilmente, dati i maggiori mezzi finanziari di cui dispone rispetto agli altri enti. Il suo livello operativo è soddisfacente e dobbiamo aggiungere che al suo interno si sono sviluppati, almeno per quanto riguarda il Lazio, alcuni esperimenti alternativi rispetto all'istituzione collegiale, e cioè le case-famiglia, i focolari, le

comunità autonome di minori, eccetera; io stesso ne ho visitati parecchi e sono andato fino a Formia. L'ENAOLI ha raggiunto anche una buona organizzazione amministrativa per quanto riguarda la gestione patrimoniale dei beni appartenenti ai minori sottoposti a tutela, e debbo dire che presso il giudice tutelare di Roma gestisce 73 centri e che di questi buona parte funziona a favore di profughi di coloro o meticci provenienti dalle ex colonie italiane.

Il comune ha un livello operativo abbastanza efficiente, anche se per il momento si limita ad utilizzare sia l'organizzazione, sia gli strumenti dell'ex ONMI. Con il comune si ha un considerevole grado di collegamento: esiste una collaborazione molto stretta tra autorità politico-amministrativa e autorità giudiziaria. Anche qui si è molto accentuata la preferenza all'assistenza presso le famiglie in luogo del ricovero in istituti. Gli altri enti fanno quello che possono in quanto dispongono di scarsi mezzi.

Si deve ricordare inoltre che l'UIAI ha istituito una specie di patronato legale in favore di minori e di genitori di minori nei casi di divorzio, separazione, modifiche delle condizioni di affidamento, di mantenimento, eccetera, grazie ad un gruppo di avvocati e procuratori che, senza fine di lucro, prestano volontariamente la loro opera, ma che, purtroppo, è destinato a sciogliersi entro il 31 marzo.

Ricordo che presso l'Ufficio del giudice tutelare di Roma esiste un ufficio sociale, che funziona con due assistenti del servizio distrettuale del Ministero di grazia e giustizia — anche per il servizio sociale distrettuale avverrà il trasferimento alla Regione, e poi al comune —, che è stato fino ad oggi molto efficiente. I due assistenti sociali hanno presenziato alle udienze del giudice tutelare sia a fini di consulenza, sia a fini di provocazione emotiva nei confronti delle persone, dando luogo ad una specie di tecnica di psicologia applicata.

Sul secondo quesito, concernente il ruolo attualmente svolto dai consultori familiari, faccio presente che a Roma ne erano previsti 30, ma che ne sono stati realizzati una quindicina, e di questi soltanto alcuni sono efficienti

a livello non solo burocratico, cioè a quel livello che era stato concepito sia dalla legge nazionale, sia dagli articoli 6 e 7 della legge regionale n. 15 del 16 aprile 1976.

Si tratta in pratica di ex dispensari, cioè di ex ambulatori dell'ONMI, in cui prevale l'attività di consulenza ginecologica e la distribuzione dei contraccettivi. Ad esempio, soltanto alcuni di essi sono in grado di redigere una relazione completa in tema di richiesta di interruzione della gravidanza da parte di minori, e sul piano dell'efficienza sono stati quasi superati dall'AIED (della quale a Roma esistono tre centri). Debbo rilevare comunque che il consultorio comunale di piazza Navona (ora trasferito in via Arco del monte) è stato il più sollecito a mettersi in contatto con l'Ufficio del giudice tutelare e a seguire le nostre indicazioni.

Sul quesito conseguente, quale ruolo potrebbero svolgere i consultori in materia di assistenza perinatale e in favore dell'attuazione della vigente legislazione, basti dire che se i consultori fossero organizzati e attrezzati veramente per svolgere le attribuzioni previste dalla citata legge regionale si potrebbe esserne soddisfatti almeno per una generazione. Guardando, appunto, a questa legge e specificatamente all'articolo 6, lettere a), i) ed l), troviamo un complesso di attività destinate a ridurre — questo è l'opinione del nostro ufficio — al minimo indispensabile il ricorso al ruolo promozionale del giudice, ruolo svolto attualmente sia dai giudici tutelari, sia dai giudici dei tribunali minorili in via suppletiva. È una sfida per il futuro: si tratta effettivamente di realizzare queste cellule pulsanti di vita associata, se si vuole, anche in questo campo, sfuggire a quel sistema, che in un certo senso è un po' un vizio illuministico, che è costituito dalle cosiddette leggi-manifesto, che promettono cose bellissime, che però rimangono sempre solo scritte sulla carta.

Quanto al futuro ruolo dei servizi assistenziali degli enti locali, è indubbio che l'ente comunale è l'organismo che per forza di cose, appunto perchè è elemento primario di aggregazione culturale, sociale e politica, è destinato a svolgere le maggiori funzioni nel campo della maternità. Se il comune è troppo

piccolo, è ovvio che interverrà mediante un consorzio fra comuni; se invece si considera un agglomerato urbano come quello di Roma, che è quasi di 4 milioni di abitanti, non si può evitare che esista, in corrispondenza al centro ed alla periferia, almeno un'organizzazione centrale ed un'organizzazione periferica. A Roma possiamo dire che l'embrione dell'organizzazione periferica esiste già, attraverso le circoscrizioni, i comitati di quartiere, i futuri consultori, eccetera; manca l'organismo operativo centrale che, a nostro modo di vedere, dovrebbe essere organizzato similmente all'ufficio tutorio che esiste in alcuni cantoni svizzeri e in quasi tutte le nazioni scandinave. Si tratta, cioè, di un ufficio improntato alla professionalità e alla continuità e che può in fase esecutiva avvalersi della periferia, delle circoscrizioni, dei consultori, eccetera.

Termino — chiedo scusa per la presunzione, ma non vi è malanimo — facendo alcune considerazioni sui disegni di legge che la Commissione cortesemente ci ha fatto pervenire. A nostro modo di vedere è opportuno conservare gli istituti dell'affiliazione e dell'adozione non legittimante, cioè dell'adozione ordinaria, appunto per consentire un vantaggio operativo e maggiori possibilità di scelta per gli interessati. L'opzione del disegno di legge n. 791 è drastica, è un'alternativa quasi manichea: o adozione speciale o affidamento familiare. Si pensi, ad esempio, al caso in cui non sia possibile un'adozione speciale e potrebbe quindi farsi soltanto l'affidamento, che è sempre considerato precario, non stabile.

Sempre per quanto riguarda il disegno di legge n. 791, appare in esso un accavallarsi, un continuo sovrapporsi di tutori, tutori provvisori, curatori speciali, in riferimento al procedimento di adozione. Tutte queste figure vengono nominate dal Tribunale per i minorenni e, in un certo senso, sono organi fittizi, perchè, cosa dovrà dire il tutore, il curatore speciale nel corso di procedimenti di adozione? In genere, quello che vuole il magistrato, e non vi è neppure un collegamento di questo tutore con il giudice tutelare, il quale spesso non sa nulla e magari continua a mantenere rapporti con il tutore pre-

cedente. Bisogna ricordare che quello del tutore è un ufficio di diritto privato, che deve avere poteri ma anche doveri, deve rispondere del proprio operato dinanzi all'organo giudiziario. In questa maniera invece, così come sono concepiti, questi organi fluttuanti dinanzi al Tribunale per i minorenni vengono creati, vivono lo spazio di un mattino e spariscono nel nulla, senza rendere conto della loro attività.

In terzo luogo, il ruolo del giudice tutelare risulta, a nostro modo di vedere, non utilizzato, o meglio poco utilizzato. Appare strano che in tempi come quelli attuali, in cui vi è la tendenza legislativa ormai consolidata di privilegiare in ogni campo della giurisdizione il giudice monocratico, quando questo giudice è presente — e lo è con un potenziale operativo altissimo (sempre se convenientemente modernizzato e fornito di mezzi) — non lo si usi. Il disegno di legge n. 791 quasi annulla del tutto questa figura; infatti il giudice tutelare non vi è affatto previsto. D'altra parte, anche a fini pratici, non si tiene conto che il Tribunale per i minorenni è un organo quasi a livello regionale: esiste in ogni distretto di Corte d'appello, e in genere si tratta di distretti regionali, per cui vi è già un problema di distanze. Si pensi, per esempio, che per il Lazio è competente il Tribunale per i minorenni di Roma, da Minturno ad Acquapendente, cioè praticamente dalla Toscana alle foci del Garigliano; inoltre, questo organo è lento ad entrare in azione, per ragioni di composizione, in quanto è composto da quattro membri. Sappiamo che le Corti d'appello sono state ridotte a tre membri. Vi è anche da fare un'altra considerazione a questo riguardo: il Tribunale per i minorenni, come tutti gli organi collegiali, non è avvicicabile da parte dei cittadini. Il cittadino con chi parla quando vi è un organo inafferrabile, astratto come è il Tribunale?

Per i guai familiari, il cittadino desidera parlare ed avere un rapporto diretto con il giudice, ed il giudice deve poterlo ascoltare. È ovvio che non penso minimamente all'abolizione dei Tribunali per i minorenni, ma ad una riqualificazione e ad una maggiore attività del giudice tutelare, anche ai fini di una riforma limitata come quella che ci viene proposta oggi.

In quarto luogo, ai fini di giustizia sostanziale è inopportuno — sempre a nostro modo di vedere — rinunciare al grado di appello in materia di adozione e di affidamento. I disegni di legge, evidentemente, raccolgono l'insofferenza di alcuni giudici minori verso l'operato delle corti di appello, operato che in alcuni momenti è stato troppo legato al livello generazionale dei consiglieri delle corti d'appello, ma che però spesso ha giustamente moderato alcune posizioni dei Tribunali per minorenni.

A parte ogni questione di carattere costituzionale, su cui non mi esprimo perchè ci sono vari dubbi al riguardo, si vanifica il principio, si opera un *vulnus* molto grave al principio fondamentale dell'ordinamento che parla di tre gradi di giurisdizione. Sul piano pratico, poi, si arriva ad una *delegatio* di giustizia nei riguardi dei meno abbienti fra la popolazione che, contro le pronunce dei Tribunali per minori, dovrebbero ricorrere in Cassazione, naturalmente quindi dalla periferia venendo al centro e ricorrendo all'opera degli avvocati iscritti nell'albo speciale. In sostanza, anche qui abbiamo un arretramento. La tendenza legislativa generale, che è quella di favorire in ogni campo il decentramento proprio qui in materia giudiziaria andrebbe invece verso l'accentramento, cioè tutto sarebbe concentrato a Roma, quasi che fossero ancora esistenti le corti di cassazione regionali. Ma non esistono le corti di cassazione regionali.

Se si vuole snellire la procedura dell'adozione, non occorre per questo eliminare uno dei gradi di giurisdizione, ma è necessario rendere veloci i gradi stessi. E questo non si fa soltanto con le leggi, ma anche con i mezzi già abbondantemente esistenti.

Debbo dire che è il caso di evitare norme vagamente poliziesche come quella prevista dall'articolo 6 del disegno di legge n. 791, cioè l'obbligo per ogni genitore di comunicare al Tribunale per i minorenni se il figlio manca da più di due mesi o se è da più di due mesi presso un'altra famiglia. Questa è una norma che porterebbe ad un regime poliziesco tipo Ghepeu o Ghestapo, a seconda dei gusti. Ammesso pure che le segnalazioni venissero fatte, il Tribunale non le potrebbe neanche valutare, per ragioni e di

2^a COMMISSIONE15^c RESOCONTO STEN. (20 febbraio 1979)

numero e di tempo. Si immaginino, poi, le discussioni al riguardo: « sono 60 giorni, no, sono 61 ».

È poi necessario precisare meglio la figura dell'affidatario familiare. L'affidatario esercita i poteri inerenti alla potestà, e però, se li esercita, deve essere parificato al tutore e deve conseguentemente rispondere del proprio operato anche al giudice tutelare. L'affidatario non può essere *legibus solutus*, ma deve rendere conto. Nello stesso tempo si deve pur prevedere qualcosa per i genitori: debbono perdere solo l'esercizio della potestà, o anche la titolarità? E così via, vi sono molte altre norme che sovrappongono tutori a genitori ancora esercenti e via di seguito.

Debbo esprimere modestamente un incondizionato consenso per la norma contenuta nell'articolo 43 del disegno di legge n. 968. Rappresenta, a nostro modo di vedere, finalmente il primo serio tentativo di codificare in modo globale gli indirizzi a cui deve essere informata l'assistenza al minore in qualsiasi parte del territorio nazionale.

Infine, riteniamo pure apprezzabile la finalità posta a base del disegno di legge numero 1116-bis: l'accoglimento della vita. Ma, ovviamente, una normativa del genere deve trovare conciliazione e deve essere raccordata armonicamente con la normativa vigente a proposito dell'interruzione della gravidanza. Riteniamo che questa iniziativa legislativa sia positiva al fine di offrire alla gestante una concreta alternativa all'aborto. Se poi però la donna vuole ancora abortire, questo è un altro discorso. Ma è necessario questo, poichè spesso in proposito si fa richiamo a principi morali, estremamente difficili da rispettare secondo i costumi odierni.

P R E S I D E N T E . La parola al dottor Giovanni Carlino, giudice del Tribunale per i minorenni di Roma.

C A R L I N O . Il Tribunale per i minorenni di Roma ha redatto, sull'assistenza ai minori e l'adozione, questa relazione che esibiamo; manca l'ultima parte, concernente le valutazioni e le proposte del Tribunale, che ci riserviamo di farvi pervenire. Ora, il col-

lega Salmè illustrerà brevemente questa relazione, e poi la collega Carestia indicherà quelli che sono, a giudizio del tribunale, i punti fondamentali ed i nodi da sciogliere prima di affrontare il problema della riforma dell'adozione.

P R E S I D E N T E . La parola allora al dottor Salmè, giudice del Tribunale per i minorenni.

S A L M È . Chiedo scusa per il numero in cui ci siamo presentati. Speriamo di supplire con il numero alla qualità, che ci è venuta a mancare perchè il Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, Moro, ha chiesto il trasferimento ad altro incarico e quindi non può, in questa sede, dare quel contributo di esperienza e di dottrina che tutti conoscono. Spero che lo possiate sentire in altra veste e cioè come Presidente dell'Associazione fra i giudici dei minorenni, e così non mancherà di dare il suo contributo.

Non abbiamo fatto in tempo a mettere per iscritto tutto quanto desideravamo, cosicchè abbiamo articolato questo nostro documento in due parti: nella prima parte, diamo conto storicamente dell'esperienza fatta dal Tribunale per i minorenni di Roma in tema di applicazione della legge sull'adozione speciale ed in genere delle norme connesse al nuovo istituto; nella seconda parte presentiamo le nostre proposte ed osservazioni sui disegni di legge al nostro esame.

Premetto, signor Presidente, che ognuno è portatore della propria esperienza professionale. L'angoscia è forse il termine che meglio definisce lo stato d'animo dei giudici per i minorenni quando applicano la legge sulla adozione speciale. L'urgenza dei problemi che sentono non è soltanto data dalle difficoltà indubbe di interpretazione, dai contrasti di giurisprudenza tra tribunali e tribunali e tra corti d'appello e tribunali, dalle difettose formulazioni, dalle grosse lacune e contraddittorietà, soprattutto tecniche, esistenti nella legislazione vigente. Il dramma del giudice è dovuto al fatto che l'adozione è uno strumento isolato d'intervento, rispetto ad una serie di aiuti che vengono pressantemente richiesti al Tribunale per i minorenni, e purtroppo

questa risposta così traumatica e definitiva non acquieta certamente la coscienza del giudice.

Ci si aspettava un'iniziativa riformatrice che offrisse ai Tribunali per i minorenni gli strumenti necessari per soddisfare i bisogni reali delle persone che si rivolgono all'autorità giudiziaria. Pensavamo, cioè, che una riforma dei principi in tema di assistenza e di strutture dei servizi sociali richiedesse un impegno patricolare, e dovesse precedere senz'altro una riforma, sia pure necessaria soprattutto per l'aspetto processuale, della legge sull'adozione speciale. Questa esigenza che abbiamo riscontrato è presente nei lavori che si stanno svolgendo in questa Commissione. A mio avviso, l'alternativa potrebbe essere la seguente: o si fa uno sforzo ulteriore, in questa sede, per arricchire con indicazioni precise il quadro dei principi riformatori in materia di assistenza ai minori, quadro che ha le sue affermazioni di principio nell'articolo 1 della proposta democristiana e che ha un'articolazione più ampia in quella comunista, ma che è abbastanza schematico e si muove in una logica di riforma del codice civile e non dell'assistenza; oppure potrebbe essere più utile attendere il perfezionamento della legge-quadro sull'assistenza per colmare poi, alla luce della filosofia accolta in quella sede, le eventuali lacune ed inserire strumenti di diritto civile in questo quadro. Qualsiasi opera di razionalizzazione o di perfezionamento della normativa puramente civilistica non riuscirebbe a placare queste angosce, effettivamente reali, degli operatori.

Per quanto riguarda l'applicazione della legge sull'adozione speciale nel Lazio e in Italia, si possono distinguere due fasi. La prima decorre dall'entrata in vigore della legge fino al 1973, ed è la fase della contrapposizione frontale degli schieramenti, con un certo schematico da parte di coloro che difendevano accanitamente i principi che la legge sull'adozione speciale voleva invece modificare: il principio del genitore che si considera proprietario del figlio e che ne può disporre liberamente, del misconoscimento degli interessi reali del bambino. Questa è la realtà su cui si attestava uno schieramento, riuscito perdente nel Paese e nel Parlamento, e che

poi risorgeva nell'ambito giudiziario, e soprattutto nell'ambito dei servizi sociali degli enti assistenziali: i grossi enti nazionali assistenziali, ora disciolti, erano legati ad una logica che la legge sull'adozione speciale voleva abbattere, ma che in realtà non è riuscita per molti versi a vincere. Dall'altra parte, c'era invece chi difendeva in maniera schematica i principi della difesa degli interessi dei bambini. Parlo di difesa schematica perchè in realtà, attraverso molte operazioni culturali e giurisprudenziali di difesa dei principi della nuova legge, ci si è accorti successivamente che veniva ignorato il reale interesse del bambino, o che veniva contrabbandato per interesse del bambino semplicemente uno stereotipo di corretto funzionamento dell'istituto familiare, ricavato dall'esperienza della famiglia con le sue caratteristiche di questa fase storica, rispetto alla quale l'adozione speciale funzionava da supporto.

In tema di interpretazione del concetto di abbandono, avevamo da una parte coloro che prestavano attenzione ad ogni manifestazione di desiderio dei genitori per trarne il sintomo di un vincolo affettivo che poi in realtà poteva non esserci; dall'altra, invece, si aveva un'interpretazione puramente volontaristica dell'abbandono, cioè concepito come comportamento del genitore che abbandona, anzichè come situazione psicologica del bambino. Questo schematico ha posto in ombra per molto tempo parecchi problemi di applicazione, sui quali gli psicologi richiamavano l'attenzione degli operatori del diritto, perchè una serie di ricerche sulla dinamica psicologica dell'adozione metteva in luce grossi problemi, le gravi difficoltà che doveva affrontare il bambino per essere inserito in un nucleo adottivo. Tali difficoltà non venivano risolte dal semplice provvedimento giuridico di dichiarazione dell'adozione e per affrontarle non c'erano nella società strutture idonee di sostegno. Entrava, quindi, un po' in crisi questa schematica contrapposizione dei difensori dell'adozione speciale e dei detrattori, e si cominciavano ad esaminare attentamente i problemi reali dei disagi dei genitori e dei bambini: cioè, il disagio fondamentale del bambino che non trova nel rapporto con il genitore quell'apporto costruttivo che necessariamente deve esistere.

A quest'opera di sensibilizzazione ha contribuito moltissimo la collaborazione di tecnici di discipline extragiuridiche nei Tribunali per i minorenni.

La gestione del diritto è stata affidata quasi esclusivamente ad operatori del diritto o ad operatori sociali formati studiando materie non ancora del tutto approfondite. Inoltre, in Italia la ricerca in questo campo segna il passo; siamo ancora alle traduzioni di studi stranieri in tema di adozione, e ci sono stati pochi contributi attenti e originali in materia psicologica.

La collaborazione con i tecnici di discipline extra-giuridiche ha sensibilizzato il Tribunale per i minorenni ed ha fatto emergere un orientamento sensibile ai concreti interessi del bambino. Ad esempio, lo stato di abbandono è definito non in base al comportamento dei genitori, ma alla situazione del bambino, rivolgendo maggiore attenzione alle sue dinamiche, al suo vissuto, facendo quindi uso dell'indagine psicologica, considerando non tanto il numero delle visite in istituto o il comportamento morale del genitore, ma quanto questi elementi abbiano effetto sulla personalità del bambino.

Intorno agli anni 1972-1973 si è prodotta questa ondata di ripensamento; inoltre, per motivi ideologici qualcuno ha parlato della adozione come di espropriazione dei bambini delle famiglie povere per darli alle famiglie ricche. Tale polemica ideologica, anche se con evidenti esasperazioni, ha posto l'attenzione su un dato sul quale oggi tutti concordano, vale a dire che l'adozione speciale è uno strumento alternativo ad interventi da operare su piani diversi. Inoltre, gli studi di psicologia infantile hanno messo in evidenza l'estrema delicatezza dell'uso dell'adozione speciale, rispetto alla quale oggi si riscontra una maggiore prudenza da parte dei Tribunali per i minorenni.

CARESTIA ANTONIETTA. Farò alcune riflessioni sulla nostra esperienza, che formeranno anche oggetto di una relazione che ci riserviamo di far pervenire alla Commissione.

Anzitutto, noi riteniamo che si stia andando verso una riforma della legge sull'adozio-

ne speciale senza una preventiva analisi dei risultati raggiunti dall'adozione stessa. Recentemente, una studiosa ha compiuto presso di noi un'indagine su circa quaranta casi di bambini adottati nella fascia di età dai quattro ai nove anni, durante il 1973 e il 1974. Tale indagine ha confermato che molti bambini adottati, anche dopo un lungo periodo di interruzione dei rapporti con i genitori naturali, presentano una conflittualità con il nucleo di origine e presentano dinamiche di tipo depressivo. Ciò pone il problema della verifica dello stato di abbandono: mi riferisco alle controversie giurisprudenziali, che a nostro avviso è poco corretto cercare di risolvere a livello legislativo. I conflitti giurisprudenziali rappresentano un fatto fisiologico nell'interpretazione della legge, poichè riflettono diverse realtà sociali e culturali.

Dicevo, dunque, che i risultati dell'adozione speciale (che a noi appaiono negativi) portano a riflettere non solo sul concetto dello stato di abbandono, ma pure sulla necessità che anche a livello legislativo siano previsti strumenti per il recupero del rapporto tra il bambino ed il nucleo di origine, rapporto che, anche se scadente, permette maggiormente al bambino di trovare la sua identità. Su questo tema non ci sono in Italia studi a livello nazionale. Ci risulta che alcuni tribunali, come quelli di Perugia e di Bologna, hanno condotto un'indagine in proposito, ma molto limitata.

Vorrei segnalare che in America sono stati compiuti studi che hanno riscontrato crisi di identità nell'età dello sviluppo (dai 12 ai 15 anni) anche in bambini adottati in tenerissima età, crisi che si ricollegano all'insopprimibile esigenza del bambino di ricercare la propria origine.

Suscita pertanto perplessità l'interruzione di ogni rapporto con la famiglia di origine, com'è previsto nella normativa vigente in caso di adozione speciale. Sarebbe a nostro avviso necessario un collegamento con la convenzione di Strasburgo, la quale richiede il consenso dei genitori naturali in caso di adozione speciale. Per quanto riguarda poi la proposta di elevare il limite di età per la adozione speciale a diciotto anni, noi riteniamo, al contrario, che sia addirittura eccessivo

il limite degli otto anni previsto dalla normativa vigente, proprio per i problemi di identità e di interiorizzazione delle figure genitoriali del bambino.

CARLINO. In base alla nostra esperienza giornaliera vediamo che, purtroppo, in molti casi le adozioni speciali non danno buoni risultati, proprio per le ragioni accennate dalla dottoressa Carestia. Sarebbe pertanto opportuno utilizzare l'istituto dell'adozione ordinaria, garantendo però un maggiore intervento e controllo da parte del tribunale. L'ingresso nella famiglia adottiva dovrebbe essere consentito soltanto dopo la pronuncia del tribunale (prevedendo anche sanzioni penali), per valutare l'idoneità della coppia aspirante all'adozione, e per studiare il minore, le sue possibilità di inserimento nella famiglia adottiva ed i suoi rapporti con la famiglia di origine.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Dottor Montoro, mi interesserebbe conoscere la sua opinione e la sua esperienza sul trasferimento di competenze (per i provvedimenti urgenti) dal giudice tutelare al Tribunale per i minorenni, operato con il nuovo diritto di famiglia, trasferimento che molti giudici tutelari, ed anche alcuni giudici di Tribunale per i minorenni, hanno giudicato negativamente.

MONTORO. Per rispondere alla sua domanda, devo parlare di cose particolari; mi potrebbe addirittura capitare di cadere nel pettegolezzo, e me ne scuso.

In sede di riforma del diritto di famiglia del 1975, avvenne un vero e proprio colpo di mano: i Tribunali per i minorenni, o meglio, alcuni giudici minorili, che si sentivano inferiori rispetto al giudice tutelare, perchè non potevano usare lo strumento principe dell'articolo n. 333, hanno operato in modo tale che non fu più prevista dal legislatore la possibilità del giudice tutelare di intervenire per i provvedimenti urgenti, trasferendo tale competenza al Tribunale dei minori. Ma non fu tenuto conto di qual è la possibilità di azione del giudice tutelare e qual è quella del tribunale per i minorenni.

Il giudice tutelare, prima di tutto, è territorialmente più vicino, è sul luogo. Dicevo che nel Lazio, per un provvedimento d'urgenza che si prefigura ad Acquapendente, bisogna correre a Roma. Sarebbe forse più opportuno, tagliando corto su qualsiasi altra considerazione, che dello strumento del provvedimento d'urgenza fossero forniti sia il Tribunale dei minorenni che il giudice tutelare. Si può immaginare anche, come dice il collega Salmè, la provincializzazione dei Tribunali dei minori, oppure l'erezione ad ufficio autonomo del giudice tutelare a livello provinciale, come era stato proposto tempo addietro dal sottosegretario Boffardi.

Devo chiudere dicendo qualcosa sulla qualità del giudice monocratico (cioè in relazione al giudice tutelare), soprattutto come contatto con l'utente della giustizia. Adesso si parla sempre di giudice naturale, ma quando la gente cerca d'individuare non vi riesce, e si sente veramente gratificata (anche se poi non si riesce ad esaudire la richiesta di giustizia), quando ha la possibilità di accostare quell'entità astratta che è rappresentata dal giudice. Allora sfruttiamo — è una richiesta e un'aspirazione — questo giudice monocratico che è più vicino al luogo.

SALMÈ. Il problema dei provvedimenti urgenti va ridimensionato, a mio avviso; cioè, gran parte dell'area coperta dai provvedimenti urgenti dei giudici tutelari prima della riforma del diritto di famiglia — un'area vastissima — era in effetti di pura competenza assistenziale. In sostanza, il grosso dei provvedimenti del giudice tutelare, ex articolo 336, ultimo comma, erano dei semplici ordini di pagamento; in altre parole, gli enti assistenziali non facevano ricoveri d'urgenza, pur consentiti loro dalla legge, se non avevano la pezza d'appoggio del provvedimento del giudice tutelare. Ciò non toglie tuttavia che esista un'area più limitata che sicuramente va coperta. Da chi? Sono perfettamente d'accordo sulle critiche che si muovono alla situazione dei Tribunali dei minorenni, che sono organi accentrati, con una grossa sfasatura. La assistenza va decentrandosi, un organo giurisdizionale che lavora in stretta collabo-

razione con gli organi assistenziali resta invece a risiedere nel capoluogo di regione: a prescindere, quindi, dalla soluzione del problema dell'articolo 336, c'è un problema rappresentato dalla opportunità di decentramento del Tribunale dei minorenni, senz'altro. Però c'è anche un'altra esigenza reale, dietro la sfiducia nei confronti del giudice tutelare. L'esperienza del giudice tutelare ha dato ottima prova di sé soltanto quando era affidata a giudici che svolgevano a tempo pieno il proprio lavoro, cioè ai giudici delle grosse città: Milano, Roma, Napoli. Il problema, dunque, esiste e probabilmente va risolto in maniera diversa da quella di togliere un potere cautelare al giudice tutelare; il problema della funzionalità di un ufficio giudiziario può essere risolto, ad esempio, con la soluzione che si è adottata per i giudici di sorveglianza, cioè accorpando le competenze territoriali necessarie a dar lavoro e giustificare l'istituzione di un giudice a tempo pieno. Di un giudice tutelare decentrato, agile, snello, presente sul territorio, non si potrà fare a meno, secondo me; però esso dovrà essere realmente qualificato, e per far ciò dovrà essere a tempo pieno.

Questa è la mia opinione sui provvedimenti d'urgenza. Un grosso problema in merito a questi ultimi, che non si risolve a livello giurisprudenziale ma ha necessità di una soluzione normativa, è quello relativo alla reclamabilità, perchè, in contrasto con principi pacifici in materia di provvedimenti cautelari, si è ritenuto che contro i provvedimenti ex articolo 336, ultimo comma, sia ammesso reclamo autonomo. Ciò crea gravissimi problemi di coordinamento dei risultati di questo reclamo coi risultati del provvedimento di merito. C'è, quindi, una enorme interferenza: non per niente esiste un principio generale per cui i provvedimenti cautelari, essendo strumentali per la decisione definitiva, non possono essere che assorbiti dalla decisione definitiva e non possono avere impugnazione autonoma. Purtroppo, invece, esclusivamente in materia di articolo 336, ultimo comma, è passato, dopo la riforma, il principio per cui si ammette il reclamo autonomo, il che ne frustra la funzione.

MONTORO. Alcune aggiunte. Non bisogna dimenticare in proposito che anche dinanzi al Tribunale dei minorenni si resta in materia di ordinaria giurisdizione; per quanto riguarda l'impugnabilità dei provvedimenti provvisori e urgenti ci si è invece discostati dall'analogia coi provvedimenti cautelari del pretore e del Tribunale dei minorenni, accostandosi alla impugnabilità dei provvedimenti in materia penale. I provvedimenti penali, in relazione agli ordini e ai mandati di cattura, hanno fatto da guida in questi casi. Non siamo in una vera e propria sede contenziosa, processuale, ma siamo in un'attività che è affidata al giudice, sì, ma appunto perchè riguarda interessi superiori e generali.

Prima, per tagliar corto, non ho fatto la storia dei provvedimenti d'urgenza in materia di articolo 336: effettivamente, soprattutto negli anni '60, si è ecceduto nei fini assistenziali, ma non si poteva fare altrimenti. Il giudice è stato strumentalizzato, ma esso non deve dimenticare di essere anche un operatore sociale, e se in determinati tempi e luoghi è sembrato opportuno subordinare la dignità del provvedimento alla realizzazione pratica dell'assistenza, bene è stato fatto. Successivamente le cose si sono chiarite e il dibattito è proseguito sino alla realizzazione della riforma del diritto di famiglia. Comunque, è un dettaglio che il Parlamento non mancherà di valutare in sede di riforma generale e, speriamo, anche in sede di migliore organizzazione dell'ordinamento giudiziario.

TEDESCO TATO GIGLIA. Vorrei fare alcune domande che si riferiscono in modo specifico alla competenza di cui hanno trattato i giudici minorili. Intanto, sulla questione della rottura con la famiglia d'origine — rispondo da me stessa, vorrei solo un assenso — voi vi riferite all'inopportunità di una rottura totale nel caso in cui la famiglia vi sia e non si tratti, cioè, di bambini totalmente abbandonati.

CARESTIA ANTONIETTA. Naturalmente, anche se ci rendiamo conto della necessità di tutelare l'adottando da talune interferenze.

2^a COMMISSIONE

15° RESOCONTO STEN. (20 febbraio 1979)

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Si tratta di bambini non abbandonati all'origine, bensì riconsciuti e successivamente abbandonati.

Mi interessa per prima cosa sapere, poichè voi affermate che non è opportuno interferire sull'interpretazione giurisprudenziale dello stato di abbandono, se questo vi porta a ritenere che occorra lasciare la norma che definisce lo stato di abbandono così come è formulata nella legge del 1967, oppure se bisogna rivederla.

SALMÈ. La nostra esposizione è stata interrotta dagli interventi, ma saremmo arrivati ugualmente a questo punto.

Per quanto riguarda la definizione dello stato di abbandono, riteniamo adeguata quella che esiste attualmente perchè è suffragata da una parte della giurisprudenza, abbastanza pacifica, anche della Corte di cassazione, e assicura una certa uniformità.

Una modifica che però riteniamo necessaria è quella dell'abolizione della nozione di forza maggiore, perchè è più che altro contraddittoria, in quanto si ritiene che il presupposto della forza maggiore non possa avere rilevanza se non ha carattere transitorio, ed è difficile ammettere che una causa di carattere transitorio possa provocare una situazione di abbandono in senso tecnico. Pertanto, o è forza maggiore in senso transitorio e, in tal caso, non si producono situazioni di abbandono, o è invece uno stato di abbandono, e allora non vi sono situazioni di forza maggiore che possano valere a discriminarla. Senza tener conto, poi, della completa estraneità dei principi cui s'ispira il concetto di forza maggiore. Concepire la forza maggiore nel quadro delle discriminanti, delle esenzioni da responsabilità, significa impostare il problema delle situazioni di abbandono come comportamenti dei genitori da sanzionare inevitabilmente, mentre la logica deve essere diversa, e cioè quella di venire incontro ad un bisogno del bambino, prescindendo dal carattere della colpa del genitore.

CARESTIA ANTONIETTA. A questo proposito, vorrei aggiungere che se è vero che lo stato di abbandono deve essere

inteso come noi lo intendiamo, e cioè come una condizione soggettiva del bambino, ci riesce veramente difficile attribuire tale concetto, ad esempio, al sedicenne o al diciottenne. Per questo motivo siamo abbastanza perplessi sulla validità di elevare fino a 18 anni il limite dell'adozione speciale.

PRESIDENTE. Vi è, però, la Convenzione di Strasburgo.

CARESTIA ANTONIETTA. La Convenzione di Strasburgo fa riferimento al consenso di chi esercita la potestà, e cioè si colloca tra l'adozione ordinaria e quella speciale.

SALMÈ. Vorrei riprendere un attimo il filo del discorso, che si è svolto un po' frammentariamente, per dire che in tema di affiliazione la nostra opinione è che una parte dei casi di applicazione attuale di questo istituto può benissimo essere risolta con una norma diversa. Oggi, nella stragrande maggioranza dei casi di applicazione dell'istituto dell'affiliazione, lo scopo è di attribuire il cognome del marito ai figli della donna divorziata che si risposa.

Ora, ad esempio, una soluzione sul tipo di quella adottata dalla Repubblica popolare tedesca, che prevede che in caso di nuovo matrimonio della divorziata i figli assumano il cognome del nuovo marito, salvo opposizione del primo marito o dei figli stessi — opposizione che deve essere valutata dal tribunale, — potrebbe risolvere il caso senza mettere in moto tutto il meccanismo dell'affiliazione, che incide sull'esercizio della potestà, e cioè limitando gli effetti alla semplice attribuzione del cognome.

Viceversa, l'altra area, — che è sempre minore — quella puramente assistenziale, può rientrare abbastanza facilmente nell'istituto dell'affidamento familiare, e quindi si potrebbe arrivare in pratica ad una mediazione tra le opposte tendenze affermatesi anche durante i vostri lavori.

Per quanto riguarda gli affidamenti, siamo sulla linea sostenuta dalla dottoressa Pellegrini dell'Assessorato assistenza sociale della Lombardia, che afferma l'importanza della

gestione dell'istituto dell'affidamento familiare a livello di servizi sociali.

Anche fra noi esiste una diversità di accentuazione del ruolo che deve svolgere il tribunale, che per alcuni dovrebbe essere puramente di attesa del conflitto, e pertanto di soluzione di un conflitto, per altri invece di controllo più attivo e più diretto in tutti i casi di affidamento.

Rimane questo dato di fatto, che l'affidamento familiare è un istituto di estrema difficoltà applicativa, sia per la mancanza di una sensibilizzazione dell'opinione pubblica — addirittura della cultura media in coloro che operano in tale settore —, sia per le difficoltà tecniche di diagnosi e di prognosi precise in ordine all'affidamento.

Tra i tecnici non è facile fare un discorso sulla precisa indicazione dei singoli casi, perchè si esige un'analisi dei rapporti tra famiglia d'origine, bambino e famiglia affidataria, che è estremamente delicata e mutevole, e pertanto l'affidamento familiare richiede non soltanto una grossa attività diagnostica, ma anche una vasta assistenza che oggi non si sa a chi affidare.

In tema di adozione speciale, non diciamo che sia controindicata l'elevazione del limite ai 18 anni: fra l'altro, una certa interpretazione della Convenzione di Strasburgo potrebbe portare ad intendere che esista un obbligo da parte dello Stato italiano di adeguare in tal senso la sua legislazione. Si badi bene tuttavia che, a mio avviso, il problema cui dà luogo la Convenzione di Strasburgo è estremamente delicato, perchè studi recentissimi hanno dimostrato che in realtà i principi ispiratori della Convenzione di Strasburgo sono in completo contrasto con la nostra legislazione sull'adozione speciale, tanto è vero che il Governo è stato costretto a fare espresse riserve.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Sì, in sede di ratifica.

SALMÈ. Appunto, in sede di ratifica. La Convenzione di Strasburgo si basa sul principio dell'adozione per consenso, e l'eccezione al consenso che si prevede è soltanto quella che noi abbiamo prevista in tema di adozione ordinaria.

Se vogliamo estendere l'adozione speciale anche ai maggiori degli 8 anni, dobbiamo definire il concetto di stato di abbandono diversamente per fasce di età, perchè, se noi riteniamo che sia presupposto indefettibile dell'adozione speciale l'accertamento di situazione di abbandono, la situazione di abbandono di un bambino di 3 anni non è sicuramente la stessa del ragazzo di 14-15 anni, quindi si tratta di condizioni diverse. Se noi definiamo lo stato di abbandono unitariamente, corriamo il rischio di creare una confusione nella interpretazione del concetto di stato di abbandono, e non si saprebbe più cosa debba essere.

Noi riteniamo possibile configurare come cosa a sè stante lo stato di abbandono di un ragazzo di 14 anni, che ha avuto una esperienza familiare o istituzionale, perchè anche l'esperienza istituzionale provoca, fa nascere situazioni psicologiche simil-familiari. Cioè vi è il bambino che identifica nella suora, nell'istitutore, nel maestro la figura familiare. Non è facile sostituire quella figura con un'altra figura familiare e il farlo crea gravi problemi. Se si deve arrivare ad una estensione fino a 18 anni, secondo me è necessario distinguere la situazione di abbandono dalla situazione di carenza di famiglia, per gli adottabili in età superiore agli otto anni.

Per quanto riguarda i problemi processuali, vi è un dato certo: il procedimento dura troppo, e soprattutto l'attuale configurazione del decreto di adottabilità e della facoltà di opposizione turba enormemente un corretto accertamento delle situazioni. In sede di opposizione alla dichiarazione di adottabilità il Tribunale deve basarsi soltanto sulla situazione esistente al momento del decreto dichiarativo dell'adottabilità, ma la sentenza sull'opposizione interviene a distanza di 8, 10 mesi, un anno dalla dichiarazione di adottabilità, ed è inevitabile che tutto ciò che è accaduto nel frattempo venga ad interferire, per cui i giudici sono costretti a fare i salti mortali per non tener conto della nuova situazione. Mi sembra, invece, corretta la proposta di dichiarare l'adottabilità con sentenza emessa in Camera di consiglio a seguito di accertamento da parte di un giudice monocratico e di discussione in sede collegiale di Camera di consiglio.

Sempre dal punto di vista del procedimento, mi sembra essenziale affermare la irreclamabilità dei provvedimenti cautelari emessi in sede di accertamento della dichiarazione di adottabilità, cioè ex articolo 314/6, e a maggior ragione la irreclamabilità dei provvedimenti con i quali sono impartite prescrizioni ai genitori volte a recuperare la famiglia di origine. Purtroppo è accaduto che è stata ammessa la reclamabilità e quindi si è interferito in maniera pesante sullo accertamento e sulla formazione del convincimento; la prescrizione impartita ai genitori, infatti, è uno strumento istruttorio. Ora, ammettere un sindacato sull'esercizio dello strumento istruttorio, a prescindere dal sindacato sul merito, prima del sindacato sul merito, significa inevitabilmente indirizzare la decisione in un senso piuttosto che in un altro, limitando enormemente la libertà di giudizio del giudice di primo grado. E qui veniamo al problema dell'appello. Probabilmente le proposte favorevoli ad abolire l'appello sono giustificate dalla lunghezza del procedimento, ma un meccanismo che concentri gli accertamenti ed eviti, ad esempio, la duplicazione del decreto di adottabilità e di opposizione potrebbe accorciare i tempi di produzione del decreto di adottabilità e, quindi, eliminare un motivo che sconsiglia di ricorrere all'appello. Inoltre, il problema dell'appello è un problema che, a livello di dottrine generali del processo, per quanto riguarda il processo civile, è stato discusso. A settembre si è tenuto a Venezia un convegno di studiosi del processo civile che ha dibattuto, appunto, sulla opportunità di mantenere il principio del doppio grado come oggi è configurato. Si è sostenuto dalla grande maggioranza dei convenuti, altamente qualificati, che il doppio grado di giurisdizione in sede civile, caricato come è di tutti i principi gerarchici, gestito come è oggi in un rapporto di gerarchia tra la Corte d'appello e il giudice di primo grado, cioè l'appello fatto davanti al giudice sovraordinato e l'appello fatto davanti a giudici che hanno esperienze di merito limitate — perchè in appello non esiste la possibilità di rifare l'istruttoria —, può essere una soluzione che in pratica allontana nel tempo la decisione, senza ag-

giungere alla decisione stessa maggiori qualità di giustizia. Allora, in subordine all'abolizione del grado di appello per le cause civili si è proposta l'attribuzione dell'appello a giudici di primo grado diversi; quindi, ad esempio, avverso la sentenza del pretore si potrebbe fare appello ad un pretore vicinioro, avverso la sentenza del tribunale si potrebbe fare appello ad una sezione diversa del tribunale, con ciò eliminando i problemi e i disagi che derivano dalla sovraordinazione gerarchica e dalla diversa mentalità ed informazione del giudice che non è vicino al merito. Però, indipendentemente da una soluzione generale del problema del doppio grado, l'abolizione del doppio grado soltanto in questa materia potrebbe incorrere in grosse difficoltà, e sarebbe ancor più da evitare se si pensa che, eliminata la eccessiva durata del processo di primo grado, eliminata la reclamabilità dei provvedimenti cautelari e dei provvedimenti di prescrizione, un riesame del merito non sarebbe poi una cosa molto negativa. Le Corti di appello forse hanno disturbato l'attuazione di una certa politica giudiziaria dei Tribunali per i minorenni, ma in fin dei conti hanno consentito un momento di riflessione, hanno costretto ad approfondimenti, per cui non vedrei indispensabile e risolutivo per i problemi che vogliamo affrontare l'abolizione dell'appello.

Invece, secondo me, è abbastanza decisiva l'obiezione contro le impugnazioni straordinarie. Parlare di opposizione di terzi o di revocazione contro sentenze passate in giudicato che hanno respinto le opposizioni a situazioni compromesse con bambini in famiglia, è una cosa veramente pericolosa. Per cui, se il bambino è stato dichiarato adottabile, si trova in famiglia ed è stata pronunciata l'adozione speciale, il fatto che la pronuncia sia frutto del dolo del giudice in collusione con le parti può essere rilevante fino ad un certo punto, se l'interesse tutelato è quello del bambino. Questo è il problema che noi abbiamo affrontato in tema di mercato dei bambini. Una cosa è l'affermazione del principio di divieto di mercato, una cosa è l'attenzione ai concreti interessi del bambino. Da situazioni illecite possono avere origine

situazioni felici e positive per il bambino: non è bene essere rigidi in questa materia. Come non era bene, secondo noi, essere rigidi in materia di rapporti tra adozione ordinaria e adozione speciale quando, ad esempio, si affermava l'abrogazione dell'adozione ordinaria rispetto ai bambini minori di otto anni: quella era una tesi schematica, rigida. La tesi oggi affermata dalla stessa Cassazione è quella secondo la quale va accettata in concreto quale dei due strumenti sia più utile per il bambino. Ovviamente, è necessario mettere il giudice nella possibilità di fare un accertamento corretto, e quindi non pregiudicare questo accertamento con l'inserimento del bambino in una famiglia prima del provvedimento. Era questa, appunto, la tesi alla quale accennava il collega che mi ha preceduto.

Una cosa abbastanza delicata e che richiama in causa la funzione dei consultori, a mio avviso, è la cosiddetta sorveglianza sugli affidamenti preadottivi. La legge continua a configurare l'affidamento preadottivo come una situazione che ha bisogno di controllo, un esperimento rispetto al quale il tribunale svolge pura opera di controllo negativo. L'affidamento preadottivo è una situazione che crea grossi problemi, rispetto ai quali vi sono esigenze non solo e non tanto di controllo quanto di sostegno e di assistenza; cioè a mio avviso, è necessario prevedere che il periodo dell'affidamento preadottivo non sia un periodo di prova affidato alla pura responsabilità dei futuri genitori adottivi, ma sia un periodo di sperimentazione, nel quale i genitori adottivi vanno anche aiutati, oltre che controllati. Il compito di aiuto e di sostegno può essere benissimo affidato ai consultori, come ad esempio ha fatto la legge regionale del Lazio, in tal modo collegando due obiettivi con un'unica norma: offrire ai futuri genitori adottivi strumenti di sostegno, cioè non solo un controllo finale, burocratico e sanzionatorio, e attribuire ai consultori funzioni non puramente diagnostiche o terapeutiche in materia ostetrica e pediatrica.

Vi è, infine, l'importante problema della adozione internazionale, problema che i progetti di riforma non affrontano e che a no-

stro avviso è estremamente delicato. Uno dei modi per risolverlo è forse quello di prevedere una forma speciale di deliberazione, e cioè permettere l'adozione internazionale soltanto a coppie che abbiano già ottenuto un provvedimento di adozione nella nazione straniera, e limitare la funzione del tribunale ad una deliberazione che, però, a differenza della deliberazione ordinaria, possa prendere in esame il problema della idoneità e della validità educativa della coppia, ovviamente con divieto di introduzione del bambino adottato in Italia prima di avere ottenuto la deliberazione. E questo per lo stesso ordine di ragioni per cui diciamo che deve essere vietato l'affidamento concreto del bambino alla futura coppia adottiva nel caso dell'adozione ordinaria.

Sull'adozione del nascituro avevamo messo a punto certe osservazioni, ma mi pare che già il dottor Vercellone ed anche altri ne abbiano parlato; noi siamo completamente sulla stessa linea, cioè siamo grosso modo contrari all'istituto così come viene proposto. L'esigenza dell'acceleramento dei tempi delle dichiarazioni di adottabilità e dell'inserimento in famiglia dei bambini figli di ignoti e non riconosciuti può essere raggiunta con strumenti meno pericolosi, meno ambigui della preadozione, la quale, fra l'altro, è anche inefficace perchè non ci sembra che la polizza di preadozione rilasciata alla madre risolva i problemi che la gravidanza ha in sé, nè quelli che, appunto, derivano dal fatto di partorire un bambino che poi non si è in grado di allevare ed educare convenientemente.

MONTORO. Vorrei ricordare, riferendomi a quanto ho già detto, che l'insofferenza dei Tribunali per i minori nei confronti delle corti d'appello era causata soprattutto da diversità culturale, generazionale. In questi ultimi mesi però, dopo circa quindici anni di immobilità, nelle corti d'appello si sta verificando un grande ricambio generazionale, in quanto stanno andando in pensione molti consiglieri per limite di età. Stanno, quindi, subentrando nelle corti d'appello molti giudici di merito che probabilmente elimineranno in futuro ogni ragione di contrasto con i Tribunali per i minori.

2^a COMMISSIONE

15° RESOCONTO STEN. (20 febbraio 1979)

PRESIDENTE Ora si può essere presidente di sezione della Corte di cassazione e fare il pretore a Canicattì.

MONTORO. Mi riferisco alla destinazione effettiva.

SALMÈ. È frequente il salto dal primo grado in Cassazione, specialmente da parte delle forze più vive...

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Vorrei fare una domanda, anche se c'è stata implicitamente una risposta da parte dei dottori Salmè e Carlino.

Mi sembra che siate quanto meno perplessi, se non avversi, circa la rottura definitiva rispetto alla famiglia di origine. Questo vi porta a considerare che sia bene prevedere, rispetto all'adozione speciale, altri tipi di intervento, come l'affidamento e l'adozione ordinaria, con tutte le cautele indicate dal dottor Carlino? Oppure ritenete che andrebbe diversamente valutata la questione dei rapporti con la famiglia di origine, cioè anche in caso di adozione speciale?

CARLINO. Secondo me, il problema va impostato così: sarebbe preferibile passare attraverso il recupero della famiglia d'ori-

gine, poi l'istituto dell'affidamento familiare e gradatamente arrivare all'adozione speciale, che deve essere l'ultima *ratio*.

PRESIDENTE. Compresa l'affiliazione?

CARLINO. Per quanto riguarda l'affiliazione, propendiamo per l'altra linea.

TEDESCO TATÒ GIGLIA. Compresa l'adozione ordinaria?

CARLINO. Sì.

PRESIDENTE. Ringrazio di tutto cuore il dirigente della Pretura di Roma ed i componenti del Tribunale per i minori per questo contributo non comune che hanno voluto dare alla nostra indagine. La quantità degli interventi non ha sciupato la qualità, anzi l'ha rafforzata: abbiamo sentito le voci di giudici appassionati e sereni, delle quali non potremo non tenere conto.

Il seguito dell'indagine è rinviato.

La seduta termina alle ore 20,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. RENATO BELLABARBA