

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 17

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa dei senatori BIANCHI, D'ALIA, PETERLINI, FOSSON, PINZGER e
CUFFARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 2010

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della legge 22 maggio 1978 n. 194, in materia di prevenzione dell'aborto volontario e di funzionamento dei consultori

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente documento ha come oggetto la costituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, sull'attuazione degli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della legge 22 maggio 1978, n. 194, recante norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza con particolare riferimento all'azione dei consultori pubblici in ordine alla prevenzione dell'aborto volontario.

Nell'ambito degli strumenti volti a consentire lo svolgimento dell'attività di controllo del Parlamento, dei quali le Camere possono avvalersi per acquisire conoscenze, l'inchiesta rappresenta quello più incisivo e penetrante: l'articolo 82, secondo comma, della

Costituzione, dispone infatti che la Commissione parlamentare di inchiesta «procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni della Autorità giudiziaria». Per il Parlamento l'attività di controllo nasce dall'esigenza di monitorare continuamente l'applicazione delle nuove leggi, il loro aggiornamento nonché la tenuta delle politiche e delle normative di riferimento.

La presente proposta di inchiesta attribuisce alla Commissione il compito di accertare in che modo lo Stato e gli enti locali e, in particolare, i consultori, hanno svolto l'attività di prevenzione dell'aborto volontario. La Commissione compie indagini anche sugli interventi compiuti dai consultori nel-

l'ambito della problematica familiare e minorile.

Le motivazioni che hanno spinto alla presentazione della presente proposta di inchiesta sono le seguenti.

La prima parte della legge n. 194 del 1978, segnatamente negli articoli 1 e 2, è comunemente detta «parte preventiva», in quanto essa avrebbe dovuto avviare meccanismi di «filtro», di «rimozione delle cause dell'aborto», insomma di contenimento della interruzione volontaria della gravidanza, sia nella forma legale sia in quella illegale. L'articolo 1 stabilisce che «Lo Stato garantisce il diritto alla procreazione cosciente e responsabile, riconosce il valore sociale della maternità e tutela la vita umana dal suo inizio. L'interruzione volontaria della gravidanza, di cui alla presente legge, non è mezzo per il controllo delle nascite. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie funzioni e competenze, promuovono e sviluppano i servizi socio-sanitari, nonché altre iniziative necessarie per evitare che l'aborto sia usato ai fini della limitazione delle nascite».

L'articolo 2 stabilisce che «I consultori familiari (...) assistono la donna in stato di gravidanza:

a) informandola sui diritti a lei spettanti in base alla legislazione statale e regionale, e sui servizi sociali, sanitari e assistenziali concretamente offerti dalle strutture operanti nel territorio;

b) informandola sulle modalità idonee a ottenere il rispetto delle norme della legislazione sul lavoro a tutela della gestante;

c) attuando direttamente o proponendo all'ente locale competente o alle strutture sociali operanti nel territorio speciali interventi, quando la gravidanza o la maternità creino problemi per risolvere i quali risultino inadeguati i normali interventi di cui alla lettera *a)*;

d) contribuendo a far superare le cause che potrebbero indurre la donna all'interruzione della gravidanza (...)».

Pertanto, la prima parte della legge n. 194 del 1978, esprimeva ed esprime l'impegno del legislatore di evitare, per quanto possibile, l'aborto, almeno come strumento semplice di controllo delle nascite e i consultori avrebbero dovuto essere il centro più importante della prevenzione.

In base all'articolo 16 di tale legge «il Ministro della sanità presenta al Parlamento una relazione sull'attuazione della legge stessa e sui suoi effetti, anche in riferimento al problema della prevenzione».

Tenendo conto delle relazioni presentate da Ministri della sanità di diverse parti politiche, si può affermare che tutte concordano nell'affermare che l'interruzione volontaria della gravidanza è usata in Italia come «mezzo di controllo delle nascite», in palese contrasto con l'articolo 1.

Non è qui il caso di ricordare in cifre i dati di fatto, in base ai quali si deve affermare che l'interruzione volontaria della gravidanza è stata fino ad ora usata come semplice mezzo di controllo delle nascite e che i consultori pubblici non sono riusciti, nel loro complesso, a svolgere l'azione preventiva che era loro affidata. Basterà scorrere le cifre contenute nelle varie relazioni, in assoluto, in rapporto alle nascite, in rapporto alle condizioni dei genitori, in rapporto al numero dei figli e in rapporto alla recidiva. È pertanto, doverosa una attenta riflessione sull'attuazione degli articoli da 1 a 5 della legge n. 194 del 1978, per capire le cause della disapplicazione o della insufficienza e porvi rimedio. C'è bisogno di un impegno del Parlamento che sia costante e profondo. Attraverso la consapevolezza della delicatezza della materia si può arrivare a una condivisione delle problematiche connesse all'attuazione della legge n. 194 del 1978.

I consultori hanno compiti più vasti che riguardano l'intero campo della famiglia e dei

minori. Esso, appartiene, oramai, alla cultura consolidata nel nostro Paese. Ha costituito la struttura collaborativa della famiglia, nel superamento dei travagli ordinariamente vissuti e nell'emancipazione dalle tradizioni negative più radicate, tanto da avere assolto positivamente un ruolo di complicità nella crescita delle coscienze e delle conoscenze. Esso eroga prestazioni di carattere socio-sanitario, funzionali allo svolgimento delle attività di prevenzione, diagnosi e cura delle situazioni di bisogno salutare, in cui versano le famiglie, minori e gli adolescenti. Si ha, invece, la percezione che sui consultori pubblici si siano sgravati tutti i problemi insoliti della famiglia e dei minori, senza pensare alla loro struttura, al controllo su di essi, al loro raccordo con gli altri organi dello Stato (si pensi, ad esempio, al tribunale per i minorenni, al giudice tutelare, alle cause di separazione e divorzio tra coniugi con relativo affidamento dei figli, fino alla materia delle tossicodipendenze) e con il volontariato. In molte parti d'Italia l'identità stessa del consultorio si va perdendo. Le leggi regionali per lo più hanno parafrasato la legge 29 luglio 1975, n. 405, in ciò mostrando la difficoltà di fondo, che è quella di vedere chiara l'attività del consultorio.

La continuità della cura è un elemento importante nell'assistenza alla donna che affronta una interruzione volontaria di gravidanza, pertanto bisogna sottolineare l'importanza del ruolo preventivo ed assistenziale dei consultori ad essi affidato dalla legge n. 194 del 1978. Essi nascono come una sorta di «casa», un luogo dove le donne, ma non solo loro, possano avere delle risposte di salute nelle diverse fasi della loro vita. Il confronto tra gli operatori e le donne tende allo sviluppo di competenze e consapevo-

lezza, in particolare rispetto al tema della maternità e paternità responsabile.

Con la recente messa in commercio della pillola abortiva RU 486 il coinvolgimento del consultorio nel percorso di scelta informata della donna sull'aborto farmacologico in stretta collaborazione con l'ospedale di riferimento diventa fondamentale.

C'è bisogno da un lato, di informazione sulle misure socio-assistenziali a sostegno della maternità e di tutela delle lavoratrici madri e dall'altro, di sostegno alla donna nell'individuazione della struttura ospedaliera in grado di garantire l'assistenza nei tempi richiesti, nel caso la scelta della interruzione volontaria di gravidanza venga confermata.

L'ospedale diventa il centro fondamentale per controllare l'aborto farmacologico affinché non venga considerato una procedura *soft* e indolore per la donna, in quanto si configura come un *iter* complesso che deve essere monitorato dall'inizio alla fine, al pari dell'aborto chirurgico.

Non può e non deve essere considerato una procedura «semplice» innanzi tutto perché, qualunque tecnica venga utilizzata, l'aborto è sempre sinonimo di un momento drammatico per la donna, che anzi deve poter contare su un supporto psicologico ancora più efficace nel caso decida di sottoporsi a quello farmacologico. Per tali ragioni, bisogna garantire uniformità nell'utilizzo della pillola RU 486 nelle strutture ospedaliere pubbliche in modo da evitare differenze tra le regioni del Nord e del Sud del Paese.

C'è dunque la necessità, oggi, di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della legge 22 maggio 1978, n. 194, in materia di prevenzione dell'aborto volontario e di funzionamento dei consultori.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Art. 1.

(Istituzione e finalità della Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della legge 22 maggio 1978 n. 194, in materia di prevenzione dell'aborto volontario e di funzionamento dei consultori)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e dell'articolo 162 del Regolamento del Senato, una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione degli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della legge 22 maggio 1978, n. 194, di seguito denominata «Commissione», con il compito di accertare in che modo lo Stato e gli enti locali e, in particolare, i consultori, hanno svolto l'attività di prevenzione dell'aborto volontario.

2. La Commissione compie indagini anche sugli interventi compiuti dai consultori nell'ambito della problematica familiare e minorile.

3. La Commissione, entro dieci giorni dalla conclusione dei suoi lavori, presenta all'Assemblea del Senato la relazione finale sulle indagini svolte di cui all'articolo 2, comma 3.

Art. 2.

(Composizione e durata della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti Senatori, nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari. Il Presidente del Senato nomina il presidente della Commissione scegliendolo al di fuori dei predetti componenti, e convoca la Commissione affinché proceda

all'elezione di due vicepresidenti e di due segretari.

2. Per l'elezione, rispettivamente dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità risulta eletto il più anziano di età.

3. La Commissione conclude i propri lavori entro un anno dal suo insediamento e presenta al Parlamento una relazione sulle risultanze dell'attività svolta, in cui sono tra l'altro indicate le iniziative legislative e amministrative ritenute eventualmente opportune al fine di rendere attuabili gli obiettivi indicati nell'articolo 1 della legge 22 maggio 1978, n. 194.

Art. 3.

(Poteri e limiti della Commissione)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può richiedere copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti.

3. Qualora l'autorità giudiziaria abbia inviato alla Commissione atti coperti dal segreto, richiedendone il mantenimento, la Commissione dispone la segretezza degli atti.

4. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

5. Per le testimonianze rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in

ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

Art. 4.

(Segreto)

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 3 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione dell'obbligo di cui al comma 1, nonché la diffusione, in tutto o in parte, di atti o documenti funzionali al procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 5.

*(Organizzazione dei lavori
della Commissione)*

1. L'attività della Commissione è esercitata ai sensi degli articoli 162 e 163 del Regolamento del Senato.

2. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

3. Le sedute della Commissione sono pubbliche; tuttavia, la Commissione può deliberare, a maggioranza semplice, di riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di magistrati ordinari, nonché di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

6. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione sono posti a carico del bilancio interno del Senato.

