

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3281

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOFFARDI INES, ALLOCCA, BECCARIA, BIANCHI FORTUNATO, BIANCHI GERARDO, BOTTA, CALVETTI, CAMBA, CANESTRARI, CARTA, CATTANELI, COCCO MARIA, DALL'ARMELLINA, DE POLI, de STASIO, ERMINERO, FIORET, FORNALE, GIORDANO, GIRAUDI, GREGGI, IANNIELLO, MANCINI VINCENZO, MARCHETTI, MAROCCO, MERLI, MIOTTI CARLI AMALIA, MIROGLIO, MONTI, NICOLINI, NUCCI, PADULA, PISICCHIO, PREARO, RAUSA, REVELLI, SANGALLI, SIMONACCI, SISTO, SORGI, STELLA, VAGHI, VECCHIARELLI

Presentata il 6 aprile 1971

Istituzione degli uffici autonomi delle tutele e dei relativi ruoli organici

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Dai lavori preparatori del codice civile vigente, balza evidente la preoccupazione del legislatore di assicurare a tutti i minori sotto tutela una adeguata protezione.

Detta protezione doveva riguardare anche i minori ricoverati in istituti assistenziali. Si legge infatti nella relazione del Guardasigilli « La tutela di ogni minore, che venga accolto e allevato in un istituto assistenziale, spetta senz'altro all'istituto stesso fino a quando non si sia definitivamente provveduto. Tale potere tutelare costituisce una spiccata manifestazione della funzione pubblica assistenziale svolta dagli appositi istituti. Ho riportato nella sua sostanza la disposizione dell'articolo 21 del testo unico della legge sulla protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia, approvato con regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2136 che stabilisce l'intervento obbligatorio della pubblica autorità a favore dei minori abbandonati. L'assunzione di questa norma del codice civile vuol significare che l'intervento dell'autorità a favore dell'infanzia abbandonata o allevata in modo non conveniente, costituisce nel nuovo diritto non tanto una

funzione amministrativa di carattere eccezionale, quanto una normale pubblica attività della pubblica autorità a favore dei minori nell'interesse dell'attività fisica e morale della stirpe » (vedasi l'articolo 402 del codice civile).

Si legge inoltre nella relazione del Guardasigilli: « Una diversa sistemazione ha proposto la commissione parlamentare per i provvedimenti circa l'educazione del minore e l'amministrazione dei beni.

Movendo dal concetto che principale cura del giudice tutelare deve essere quella della persona del minore, la commissione ha richiesto di considerare i provvedimenti relativi alla persona del minore prima di quelli riguardanti l'amministrazione del patrimonio » (vedasi l'articolo 357 del codice civile).

Orbene, da una indagine conoscitiva svolta dall'Unione italiana giudici per minori, risulta evidente che i giudici tutelari non svolgono, salvo casi rarissimi, alcuna attività diretta ad accertare se la cura dei minori in tutela avviene senza violare i diritti dei minori stessi.

Sono clamorosi i fatti dei Celestini e degli altri numerosi istituti assistenziali attualmen-

te sotto inchiesta: in nessun caso vi è stato l'intervento protettivo del giudice tutelare.

A questo riguardo è significativo osservare che è rimasta lettera morta la circolare n. 1626/4085 inviata in data 28 dicembre 1966 (dopo i fatti dei Celestini) dal Ministero di grazia e giustizia, direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, ai primi presidenti delle corti d'appello e, per conoscenza, ai procuratori generali della Repubblica presso le corti di appello che così si esprimeva: « Com'è noto alle SS. LL., in questi ultimi tempi, con preoccupante frequenza, la stampa ha dato notizia di gravi episodi di maltrattamenti inflitti ai giovani ospitati presso istituti assistenziali.

A prescindere dai provvedimenti di carattere penale che la competente autorità giudiziaria promuove a seguito di ciò, questo Ministero richiama l'attenzione delle SS. LL. affinché i giudici tutelari esplichino opportuni interventi di controllo e di protezione a favore dei minori accolti presso istituti e che siano affidati, ai sensi degli articoli 354 e 402 codice civile, ai poteri tutelari dell'ente ospitante ».

L'indagine condotta, con l'invio di un questionario, dall'Unione italiana giudici per minori sugli uffici delle tutele delle preture aventi sede nelle città capoluoghi di provincia aveva dato risultati sconcertanti sulle attività o meglio sul non intervento dei giudici tutelari in materia di soprintendenza delle tutele per quanto concerne gli aspetti non patrimoniali, e cioè sugli aspetti che incidono maggiormente sulla vita e sul futuro dei minori.

Dati ancor più sconcertanti sono stati raccolti dall'Associazione nazionale famiglie adottive nell'indagine svolta sempre per conto dell'Unione italiana giudici per minori, su tutti gli uffici delle tutele del Piemonte e della Valle d'Aosta.

Le visite sul posto degli assistenti sociali hanno accertato che le attività dei giudici tutelari in materia di soprintendenza della cura del minore non sono né sono mai state attuate.

In conclusione la soprintendenza delle tutele dei minori per gli aspetti non patrimoniali è mai stata esercitata dalla costituzione dello Stato italiano.

Dagli accertamenti eseguiti è risultato che privo di ogni fondamento è il parere di coloro che ritengono che la collocazione attuale degli uffici delle tutele presso le preture consenta la conoscenza diretta dei casi e faci-

liti gli interventi del giudice tutelare. La realtà, accertata dalle ricerche effettuate, indica che la destinazione agli uffici delle tutele di pretori (e spesso di vicepretori onorari), che svolgono attività civili e penali per adulti e solo saltuariamente le funzioni di giudici tutelari, lascia i minori « sotto tutela » abbandonati a loro stessi.

Per quanto concerne l'esame da parte del giudice tutelare degli elenchi trimestrali di cui al terzo comma dell'articolo 314/5, questa attività non viene svolta in violazione a quanto prevede la legge 5 giugno 1967, n. 431 sull'adozione speciale: nei casi migliori il giudice tutelare si limita a trasmettere i casi segnalatigli dall'istituto di assistenza (per cui il preliminare accertamento della situazione di abbandono viene svolto dagli istituti di assistenza!); nella maggior parte dei casi i giudici tutelari non esaminano gli elenchi (come avviene ad esempio nel Piemonte e nel Veneto); altri giudici tutelari, infine, non sollecitano deliberatamente gli istituti ad inviare gli elenchi perché hanno già troppo lavoro arretrato in materia civile e penale per gli adulti.

In conclusione, l'attuale polverizzazione degli uffici del giudice tutelare e l'attribuzione ai giudici tutelari stessi di prevalenti altre funzioni di giustizia penale e civile per gli adulti, lascia i minori, specie quelli più bisognosi di interventi, privi di qualsiasi tutela.

Ne consegue la necessità di una ristrutturazione generale degli uffici delle tutele.

Particolarmente utile per la preparazione e specializzazione dei giudici tutelari è la collocazione degli uffici delle tutele in un numero non troppo numeroso di sedi e lo stretto collegamento degli uffici delle tutele con il tribunale dei minorenni del distretto.

Al fine di garantire la funzionalità dell'ufficio delle tutele sia nel periodo feriale, sia nel caso di malattia o di altro impedimento di un giudice o di un cancelliere, si è ritenuto che la composizione ottimale di ciascun ufficio sia di almeno due magistrati, due cancellieri e un dattilografo.

Questa composizione è anche economica in quanto il minor numero delle sedi comporta meno spese (attrezzatura, affitto locali, ecc.); inoltre ogni due giudici e due cancellieri è sufficiente un solo dattilografo.

Per quanto concerne l'eventuale obiezione che vi sono pochi magistrati, occorre osservare che oltre 200 sono quelli addetti ai vari ministeri e che, salvo una trentina, tutti gli altri possono essere destinati a svolgere le

loro funzioni. Non mancano certo i funzionari amministrativi per sostituirli.

Per quanto concerne invece le spese a carico dello Stato per i magistrati si osserva che esse non mutano, trattandosi di spostamenti di magistrati in servizio senza aumento dell'organico generale della magistratura.

Restano le spese per il personale di cancelleria e per i locali e le attrezzature.

A parte i preminenti interessi umani dell'esercizio effettivo delle funzioni del giudice tutelare, si osserva in merito all'azione di reperimento da parte del giudice tutelare dei bambini adottabili che un bambino assistito costa allo Stato almeno lire 1.000 al giorno e cioè lire 6.570.000 per un ricovero della durata di anni 18.

Pertanto il reperimento di alcuni bambini all'anno copre ampiamente le spese.

La competenza territoriale degli uffici delle tutele è stata stabilita coincidente con quella delle province, nella considerazione della necessità che il giudice tutelare ha di avere uno stretto e continuo collegamento con i servizi socio-assistenziali; i principali di essi hanno sede nelle città capoluogo di provincia

e dimensione provinciale: Provincia, ONMI, ENAOLI, comitato provinciale di assistenza e beneficenza, prefetto, medico provinciale, ecc.

Infine si osserva che la proposta è articolata in modo da poter attuare la ristrutturazione degli uffici del giudice tutelare indipendentemente dalla riforma dell'ordinamento giudiziario.

Nel caso venisse sollevato il problema della carenza di magistrati, si osserva che il loro numero è il più alto rispetto a tutti gli altri paesi.

Potrebbero inoltre lasciare le loro attività ministeriali un buon numero di magistrati (oltre cento), come sopra richiamato.

Inoltre potrebbe essere ridotto il numero dei componenti dei collegi giudicanti delle corti di appello a tre (attualmente cinque) e quello della cassazione a tre o a cinque (attualmente sette).

Pure opportuna sarebbe la riduzione di un magistrato di carriera dalla sezione per i minorenni delle corti di appello, per ottenere un rapporto uguale fra magistrati di carriera e componenti privati, composizione uguale inoltre a quella dei Tribunali per i minorenni.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Costituzione degli uffici autonomi delle tutele).

Nelle città capoluoghi di provincia sono costituiti gli uffici autonomi delle tutele.

A detti uffici, per l'esercizio delle funzioni elencate negli articoli successivi, sono assegnati magistrati di tribunale, nonché personale esecutivo.

Gli uffici delle tutele hanno sede in locali appositi oppure presso il tribunale per i minorenni, il tribunale o la pretura.

ART. 2.

(Competenza territoriale).

La competenza territoriale degli uffici delle tutele è quella della provincia in cui ha sede.

ART. 3.

(Funzioni degli uffici delle tutele).

Il giudice tutelare esercita, oltre alle funzioni affidategli dalle leggi vigenti, anche le competenze istruttorie delegategli dal tribunale per i minorenni.

Nei casi di necessità, i magistrati degli uffici delle tutele possono essere chiamati dal presidente del tribunale per i minorenni del distretto a sostituire, nelle udienze collegiali del tribunale per i minorenni, magistrati temporaneamente impediti per affari nei riguardi dei quali non abbiano esercitato attività istruttorie.

Se necessario e previa autorizzazione del presidente del tribunale per i minorenni, i giudici tutelari esercitano le loro funzioni anche presso altre sedi giudiziarie del territorio di competenza.

ART. 4.

(Reclami ai provvedimenti del giudice tutelare).

La competenza a decidere sui reclami avverso i decreti del giudice tutelare spetta al tribunale per i minorenni.

ART. 5.

(Composizione degli uffici delle tutele).

L'ufficio delle tutele è composto da due magistrati, da due cancellieri e da un dattilografo.

Nelle sedi aventi competenza su un territorio con oltre un milione di abitanti, l'ufficio autonomo del giudice tutelare è composto da almeno quattro magistrati, da almeno quattro cancellieri e da almeno due dattilografi.

I magistrati e il personale delle cancellerie giudiziarie ed esecutivo addetti agli uffici delle tutele non possono essere adibiti ad altri uffici giudiziari; essi non possono essere trasferiti fino a quando non si è provveduto alla loro sostituzione e alla presa di possesso delle funzioni da parte dei magistrati e del personale di cancelleria ed esecutivo assegnati.

ART. 6.

(Componenti privati).

Con le stesse qualifiche e procedure richieste e applicate ai componenti privati dei tribunali per i minorenni, sono nominati i componenti privati degli uffici tutele, ai quali il giudice tutelare affida, di volta in volta, sotto la sua diretta e continua soprintendenza, specifiche attribuzioni nelle materie di sua competenza.

ART. 7.

(Sorveglianza degli uffici delle tutele).

La sorveglianza degli uffici delle tutele è esercitata dal presidente del tribunale per i minorenni del distretto.

ART. 8.

(Istituzione dei ruoli organici).

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia e sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura, saranno istituite le tabelle organiche degli uffici delle tutele.

ART. 9.

(Norme abrogate).

Le norme incompatibili con le disposizioni della presente legge sono abrogate.