COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

32.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCALOSSI

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 429

Disegno e proposte di legge (*Discussione e rinvio*):

Determinazione delle piante organiche dei magistrati addetti ai tribunali per i minorenni e alle procure della Repubblica presso gli stessi tribunali (2509);

MUSSA IVALDI VERCELLI e MACCHIAVELLI: Modifiche alla legge istitutiva del tribunale per i minorenni e alle relative norme di attuazione (210);

FOSCHI ed altri: Ristrutturazione dei tribunali e delle procure per i minorenni (1409) 429

PRESIDENTE 429, 434, 435, 436

COCCO MARIA 435

GUIDI 434, 435, 436

REALE, *Ministro di grazia e giustizia* . . 432, 433, 434, 435, 436

ZAPPA, *Relatore* 430, 432, 433, 434

Proposta di legge (*Seguito della discussione*):

MUSSA IVALDI VERCELLI e MACCHIAVELLI: Integrazione dell'articolo 344 del Codice civile concernente il giudice tutelare (211) 436

PRESIDENTE 436, 437

ZAPPA, *Relatore* 437

La seduta comincia alle 9,35.

RE GIUSEPPINA, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che i deputati Castelli, La Loggia e Reggiani sono in congedo.

Discussione del disegno di legge: Determinazione delle piante organiche dei magistrati addetti ai tribunali per i minorenni e alle procure della Repubblica presso gli stessi tribunali (2509) e delle proposte di legge Mussa Ivaldi Vercelli e Macchiavelli: Modifiche alla legge istitutiva del tribunale per i minorenni e alle relative norme di attuazione (210); Foschi ed altri: Ristrutturazione dei tribunali e delle procure per i minorenni (1409).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Determinazione delle piante organiche dei magistrati addetti ai tribunali per i minorenni e alle procure della Repubblica presso gli

stessi tribunali » e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Mussa Ivaldi Vercelli e Macchiavelli: « Modifiche alla legge istitutiva del tribunale per i minorenni e alle relative norme di attuazione », e dei deputati Foschi, Bodrato, Giordano, Capra, Merli, Anselmi Tina, Bianchi Gerardo, Gitti, Belci, Gerbino, Russo Ferdinando, Bianchi Fortunato, Donat-Cattin, Calvi, Fracanzani: « Ristrutturazione dei tribunali e delle procure per i minorenni ».

Come la Commissione ricorda, le proposte di legge nn. 219 e 1409 furono esaminate in sede referente nella seduta del 23 aprile 1969, nella quale si deliberò di domandarne il passaggio in sede legislativa. La Presidenza della Camera non accolse tale richiesta, avendo il Governo fatto allora opposizione; e l'esame delle due proposte di legge proseguì in sede referente nelle sedute del 9 e del 15 ottobre 1969.

Il 20 maggio 1970 i due progetti di legge furono trasferiti in sede legislativa. Poiché trattano la stessa materia che è oggetto del disegno di legge n. 2509, assegnato alla nostra Commissione l'8 giugno 1970, i tre progetti di legge sono stati abbinati.

Prego il relatore, onorevole Zappa, di svolgere la sua relazione.

ZAPPA, *Relatore*. Vorrei innanzitutto sottolineare che i pareri della Commissione bilancio, che sono ovviamente impegnativi e essenziali, sono tutti favorevoli alle proposte di legge e al disegno di legge in discussione.

Già in sede referente, in data 15 ottobre 1969, avevo svolto una relazione, che poi il segretario della Commissione ha ampiamente riassunto, e che credo sia a disposizione dei membri della Commissione che volessero eventualmente ritirarla per consultare i dati che ripeterò anche in questa sede, integrandoli con altri.

Vorrei iniziare riferendo sulla proposta di legge Mussa Ivaldi Vercelli e Macchiavelli, n. 210, e sulla proposta di legge Foschi ed altri, n. 1409, permettendomi (come feci anche in sede referente) di fare un accenno a una proposta di legge presentata al Senato dal l'onorevole Maria Pia Dal Canton, al fine di tenere presenti i principî informatori di quel progetto di legge per poterne utilizzare qualche elemento.

I princìpi comuni alle proposte di legge n. 210 e n. 1409, nonché alla proposta di legge del senatore Maria Pia Dal Canton, sono innanzitutto: il potenziamento delle strutture della giustizia minorile e la constatazione dell'insufficienza dei magistrati, funzionari, ausiliari, nonché dei beni di servizio, dei vari tribunali per i minorenni, che in qualche parte si dice siano 24 e altrove che siano 26. Altro elemento comune è la necessità di unicità di funzioni dei giudici, poiché essi erano autorizzati, fino al 1967 (nel 1968 è intervenuta una legge sulla quale mi soffermerò), a svolgere anche altre mansioni. Infine è univocamente richiesto un intervento urgente, che prescinda dalla riforma dell'ordinamento giudiziario.

L'onorevole Mussa Ivaldi Vercelli, nella proposta di legge n. 210, risolve il problema del potenziamento delle attuali strutture con l'indicazione di un organico minimo. La sua proposta di legge pertanto si articola in quattro punti fondamentali: per quanto riguarda i magistrati giudicanti si propone che in ogni tribunale per i minorenni il numero dei magistrati togati non sia inferiore a quattro; per quanto riguarda le procure questo numero non deve essere inferiore a due; si aggiunge poi che i magistrati addetti o applicati alle procure non possono esercitare le loro funzioni presso altri uffici e che l'eventuale trasferimento del magistrato giudicante non può avvenire fino a quando non si sia provveduto alla sua sostituzione; si conclude infine prevedendo un'incentivazione per i magistrati addetti ai tribunali ed alle procure per i minorenni consistente nell'attribuire loro una maggiore anzianità ai fini della partecipazione agli scrutinî: « Agli effetti della promozione a consigliere od a sostituto procuratore generale di corte d'appello gli anni di anzianità necessari sono decurtati di uno per ogni quattro anni di permanenza ininterrotta presso il tribunale o la procura per i minorenni ». Ciò al fine di favorire l'acquisizione di giudici ai tribunali per i minorenni.

La proposta di legge Foschi ed altri, n. 1409, parte invece da un presupposto molto più ampio e tenta di inserirsi in una innovazione di carattere generale, non perdendo di vista quelle che potranno essere le linee di riforma dell'intero ordinamento giudiziario.

Questa proposta di legge prevede una ristrutturazione dei tribunali per i minorenni che si impernia su due punti: soppressione degli uffici del giudice tutelare presso ogni pretura e istituzione di tribunali per minorenni presso ogni tribunale provinciale. All'articolo 1 si prevede infatti che in ogni città capoluogo di provincia sia istituito il tribunale per i minorenni composto da una o più sezioni. Ciascuna sezione sarebbe formata

da un magistrato di corte d'appello o di tribunale che la presiederebbe, da un magistrato di tribunale e da due cittadini, di cui almeno una donna. Il tribunale per i minorenni dovrebbe avere giurisdizione su tutto il territorio della provincia. Le funzioni del giudice tutelare verrebbero svolte dal presidente del tribunale per i minorenni o da giudici da esso delegati.

Inoltre all'articolo 5 si prevede che « i magistrati addetti o applicati ai tribunali e alle procure per i minorenni non possono esercitare funzioni presso altri uffici giudiziari » e che « i magistrati dei tribunali e delle procure per i minorenni non possono essere trasferiti fino a quando non si è provveduto alla loro sostituzione e alla presa di possesso delle funzioni da parte dei nuovi magistrati ».

L'onorevole Maria Pia Dal Canton, se mi è consentito dirlo, non si preoccupa molto della funzionalità: pone infatti, nella sua proposta di legge, soltanto due articoli riferiti alla funzionalità dei tribunali per minorenni; ma inserisce invece una preoccupazione di competenza e vitalità degli stessi, con riferimento soprattutto ai problemi della prevenzione e del recupero dei minori. Innanzitutto, in questi due articoli, in cui si fa riferimento alla funzionalità, la collega Dal Canton si preoccupa di attribuire al Governo la delega per l'emanazione di un organico, sottraendo quindi questa materia al Parlamento, salvo l'indicazione di direttrici generali. Nell'articolo 1 si fissa l'altro principio secondo il quale i magistrati addetti ai tribunali per i minorenni non possono esercitare funzioni presso altri uffici giudiziari. Questi dunque sono gli unici due elementi importanti, in quanto, mentre viene demandata al Governo l'emanazione dell'organico, ci si preoccupa di fissare il principio del tempo pieno per i magistrati addetti ai tribunali per i minorenni.

Questa stessa proposta di legge contiene poi un'altra serie di articoli, sulla cui portata mi sento in dovere di riferire, essendo assai significativi, di modo che la Commissione, conoscendoli, possa eventualmente tenerne conto.

All'articolo 4 si dice: « Sono di competenza del tribunale per i minorenni tutti i procedimenti penali per reati commessi dai minori degli anni 18, che secondo le leggi vigenti sono di competenza dell'autorità giudiziaria, e quelli per i reati previsti dagli articoli 519, 520, 521, 522 capoverso, 523, 524, 526, 530, 570, 571, 572, 573, 574 del codice penale, e dalla legge 20 febbraio 1958, n. 75, ogni qualvolta il fatto è commesso ai danni di persona minore degli anni 18, e dagli articoli 564 terzo comma, 669 secondo comma, 671, 731 del codice penale ».

C'è dunque un'inversione di competenza, nel senso che reati commessi da maggiorenni, ma in danno di minorenni, dovrebbero essere riferiti alla competenza del tribunale per i minori: evidentemente, e questo lo si dice nella relazione, per il riflesso psicologico negativo che può prodursi nel minore partecipando ad un giudizio presso il tribunale dei maggiorenni. A proposito di quest'articolo, noto che potrebbe sorgere un conflitto con quanto disposto dall'articolo 25 della Costituzione: ad ogni modo, agli effetti di una valutazione da parte della Commissione, quello che mi interessava sottolineare era questa particolare preoccupazione dell'onorevole Dal Canton.

Un altro punto di un certo rilievo nella proposta di legge dell'onorevole Dal Canton è costituito dall'articolo 5 che abroga l'ultimo comma dell'articolo 169 del codice penale, cioè sopprime il divieto di concedere il perdono giudiziale per più di una volta.

Con un altro articolo, infine, si deferiscono alla competenza del tribunale per minorenni i provvedimenti relativi alla separazione personale dei coniugi e previsti dall'articolo 155 del codice civile, soprattutto con riferimento all'assegnazione dei minori.

Ciò detto a proposito dei provvedimenti già trattati in sede referente il 15 ottobre 1969, devo ora riferire sul disegno di legge n. 2509, presentato dal ministro Reale.

Il progetto di legge governativo parte dalle stesse premesse e constatazioni, che abbiamo testè fatto, sulla situazione eccezionale della giustizia minorile, e propone delle piante organiche relative ai tribunali per minorenni. Questo disegno di legge è stato presentato alla Camera il 15 maggio 1969, ma per ragioni di assegnazione ed altre formalità, come ad esempio la nomina del relatore, si è reso praticamente disponibile per la trattazione da non più di 15-20 giorni.

Le piante organiche previste dal disegno di legge si riferiscono all'attuale situazione, come dimostrerò meglio in seguito, circa la quale si può dire che siano praticamente a tempo pieno solo una cinquantina di giudici che si interessano della giustizia minorile. Dico a tempo pieno, perché con esercizio di funzioni promiscue ce ne sono di più, come ci viene riferito da una indagine svolta presso l'Unione italiana dei giudici per i minori.

Questo disegno di legge prevede dunque piante organiche con copertura dei posti complessivamente per 124 magistrati, con indiscutibile e sensibile miglioramento della si-

tuazione, sulla adeguatezza e sulla sufficienza della quale non mi pronuncio perché, se mi dovessi pronunciare, direi che sono pochi, come risulta da più parti. Naturalmente credo che il Governo abbia proposto tale soluzione perché riteneva che costituisse il massimo possibile.

Le piante organiche degli uffici giudiziari di cui all'articolo 3 del disegno di legge (che richiama l'ultimo comma dell'articolo 1 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, la famosa « legge Bosco ») saranno stabilite con decreto del Presidente della Repubblica; l'articolo 4 si preoccupa di cancellare materialmente la norma del regio decreto n. 1579 del 1933 che consentiva la promiscuità di funzioni.

Il miglioramento esisterebbe nella misura in cui da 50 magistrati a tempo pieno si passa a 124, con un presidente per ogni tribunale per minorenni. È qui che io trovo l'indicazione di 26 presidenti, mentre altrove ne ho trovati 24.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ciò è dovuto al fatto che vi sono comprese le sezioni di Corte d'appello.

ZAPPA, *Relatore*. Il numero dei giudici attribuiti ad ogni tribunale varia da uno a cinque; oltre al procuratore della Repubblica vi sono poi dei sostituti procuratori della Repubblica in numero che varia da uno a tre, a seconda dell'importanza dei vari tribunali per minorenni.

Credo di non dover dire di più, se non che il Governo si preoccupa anche di presentarci una tabella *B* (« Magistrati giudicanti e del pubblico ministero addetti ai tribunali ») e una tabella *C* (« Magistrati addetti alle preture ») recanti due *omissis* in testa, significanti che sono riportate soltanto le indicazioni relative a sedi per le quali viene operata una variazione.

Per quanto riguarda la gravità della situazione, riassumerò alcune cose già da me dette il 15 ottobre 1969. Il tribunale per i minorenni non può vedere il suo lavoro allegge rito attraverso l'impiego del procedimento monitorio, in quanto la sentenza della Corte costituzione n. 88 del 1962 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 del regio decreto-legge n. 1404 del 1934, che consentiva la rimessione del procedimento al pretore ad opera del procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni: ciò in evidente contrasto con l'articolo 25 della Costituzione, che vieta di sottrarre l'imputato al giudice naturale.

La gravità della situazione è stata lumeggiata da un'indagine molto seria condotta dall'Unione italiana giudici per i minori, da cui estraggo alcune indicazioni (l'indagine è stata svolta relativamente alla situazione esistente al 1° ottobre 1968).

« Nessun tribunale » si legge in questo documento « e nessuna procura per i minorenni ha personale o locali o mezzi materiali adeguati alle necessità. La maggior parte di detti uffici segnala tutte e tre le carenze. Mancano addirittura sedie, scrivanie, scaffali, eccetera ».

A questo proposito vorrei sottolineare un particolare: recentemente, proprio in relazione all'indagine sulla criminalità in Sardegna, ove una particolare attenzione è stata riservata al fenomeno della criminalità minorile, abbiamo avuto a Cagliari un incontro con il procuratore della Repubblica e con il presidente del tribunale per i minorenni. Contrariamente a quanto dispone la legge, i locali e gli uffici del tribunale per i minorenni sono insediati nello stesso stabile del tribunale ordinario, il quale ha a disposizione due vani, con due scrivanie, attorno alle quali devono sedere il presidente, il procuratore della Repubblica, il cancelliere e un ulteriore addetto alla cancelleria. Lo stesso collega Sabadini, che era presente, può confermare la mia testimonianza.

« Le attività » cito ancora il testo sopra menzionato « dei tribunali e delle procure per i minorenni sono praticamente paralizzate nel periodo feriale e cioè per circa tre mesi all'anno...; esiste da parte dei magistrati, cancellieri, segretari molta sfiducia nella comprensione delle necessità dei loro uffici da parte delle autorità preposte. Quasi tutti, infatti, hanno più volte segnalato agli organi competenti le carenze esistenti senza ottenere quanto richiesto...; si ritiene anche che sia necessaria la specializzazione del giudice minorile che deve conoscere gli aspetti psicologici e sociali che possono interessare il minore...; alcuni tribunali per i minorenni non amministrano la dotazione per la cancelleria, loro assegnata, che viene gestita dal tribunale per adulti; questo costituisce una grave anomalia...; i registri variano da tribunale a tribunale, per cui sarebbe utile la loro unificazione; la stampa di identici registri per i ventiquattro tribunali rappresenterebbe anche un vantaggio economico. Su 50.623.569 abitanti (popolazione totale residente in Italia al 31 dicembre 1961) i minori degli anni 21 erano 17.008.489 ed i minori degli anni 18 erano 14.724.263 ».

REALE, *Ministro di grazia e giustizia.* Non bisogna dimenticare che i provvedimenti in esame non riguardano i minori in fasce.

ZAPPA, *Relatore.* Bisogna tener conto del fatto che i ragazzi che più interessano i tribunali per i minorenni, specialmente sotto l'aspetto quantitativo, sono quelli intorno agli otto-quindici anni.

Pur considerando che alcuni giudici dedicano parte del loro tempo al settore dei minorenni, si registrava, al 1° ottobre 1968, un impegno a tempo pieno di cinquanta giudici per i 26 tribunali per i minorenni. Il che mette ovviamente in risalto la preoccupazione del Parlamento di intervenire per fronteggiare questa situazione. La tabella allegata al documento cui ho più volte fatto cenno mette in risalto non solo le diverse deficienze già enunciate, relative al personale appartenente alla magistratura, ma anche le deficienze riferite a materiale d'uso, che non possono essere ulteriormente sopportate. Si può capire infatti che non si possa formare in poco tempo un magistrato, ma dovrebbero essere in via amministrativa risolte al più presto possibile le questioni concernenti detto materiale, mediante cioè l'acquisizione di macchine da scrivere, scaffali, scrivanie e quanto altro necessario per questi uffici.

Una così grave situazione ha provocato proposte, proteste, ordini del giorno, convegni, e finalmente pare che il Parlamento si stia interessando del problema. La situazione insoddisfacente della giustizia in Italia non è molto migliorata, anche se oggi è stata attenuata dai provvedimenti di amnistia. Provvedimenti infelici, a mio parere, dal momento che personalmente ho sempre sostenuto l'opportunità di modificare i codici, e l'inopportunità di adottare provvedimenti di amnistia: il mio è un impegno assunto fin dal 1963, quando mi opposi alla concessione dell'amnistia, e rimasi solo, su questa posizione. Se però fra cinque anni ci troveremmo nelle condizioni di dover concedere un'altra amnistia, allora veramente verremmo meno ai nostri compiti, veramente stabiliremmo la programmazione dell'amnistia! E non potremmo più giustificarla con il pretesto di togliere lavoro alla magistratura, ma dovremmo confessare che la colpa è solo nostra.

Un miglioramento è stato determinato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 130 del 1963, la quale ha risolto un problema analogo a quello prima riferito, ha cioè dichiarato incostituzionale il secondo comma dell'articolo 9 del regio decreto-legge n. 1404 del 1934.

Il primo comma di questo articolo recita: « Sono di competenza del tribunale per i minorenni tutti i procedimenti penali per reati commessi dai minori degli anni 18, che secondo le leggi vigenti sono di competenza dell'autorità giudiziaria ».

« Il secondo comma così disponeva: « La disposizione non è applicabile quando nel procedimento vi sono coimputati maggiori degli anni 18, a meno che il procuratore generale presso la corte d'appello, con suo provvedimento insindacabile, non deliberi che a carico dei coimputati maggiori degli anni 18 si proceda separatamente ».

Un altro miglioramento è stato apportato dalla depenalizzazione, con la quale si è sottratta una notevole parte di lavoro ai tribunali per i minori, tenuto conto che davanti ad essi, proprio per la mancanza del procedimento monitorio, venivano trattati anche piccoli reati commessi dai minori.

Un ulteriore miglioramento è derivato ai tribunali per i minori dalla legge 12 marzo 1968, n. 181, che li ha suddivisi in tre categorie, a seconda della loro importanza. A seguito delle difficoltà, cioè, venutesi a creare nella trascorsa legislatura a seguito dell'approvazione della legge sull'adozione speciale, abbiamo adottato un provvedimento di carattere straordinario, stabilendo che per certi tribunali tutti i magistrati, giudicanti e del pubblico ministero, fossero fissi; che per un altro gruppo di tribunali, di cui alla tabella *B*) della legge, fosse fisso soltanto il presidente e invece gli altri giudici e i magistrati della procura potessero svolgere attività promiscue; ed infine, per il terzo gruppo di tribunali abbiamo lasciato le cose come stavano.

La situazione dei tribunali per i minori si è aggravata soprattutto in riferimento ai compiti ad essi affidati dalla legge sull'adozione speciale: da ciò nasce la necessità di intervenire.

Per concludere, personalmente sono favorevole ai princìpi ispiratori di tutti e tre i progetti di legge in discussione perché tutti e tre tendono a potenziare i tribunali per i minori. Sorge a questo punto un problema, in quanto fin dal 15 ottobre 1969 avevo detto che mi sembrava necessario un provvedimento di emergenza per far fronte a questa difficile situazione. Ma questo provvedimento allora, ed ancora oggi, io lo vedevo nel quadro di una condizione a mio avviso

irrinunciabile, e cioè che fosse al più presto sottoposto al Parlamento il provvedimento riguardante la riforma dell'ordinamento giudiziario. È necessario poi, a questo proposito, far riferimento all'impegno assunto dal Governo in questo senso su un mio ordine del giorno: impegno che, onorevole ministro, non si riferisce a lei personalmente, (perché fu assunto dal suo predecessore), ma al suo ufficio.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia.* Quando si parla del problema dell'ordinamento giudiziario, poniamo una questione di cui nessuno avverte – o finge di non avvertire – l'entità.

Io credo di poter presentare al più presto un progetto (che sta per arrivare ai ministri finanziari per il concerto) di molta importanza, relativo all'accesso alla magistratura, concernente quindi la famosa « scuola di preparazione dei magistrati ». Si comincia dunque da questo settore molto importante per poi proseguire con altri. Penso infatti che sia opportuno realizzare questa riforma gradatamente, perché se aspettiamo di risolvere tutti assieme i problemi che informano l'ordinamento giudiziario, rischiamo di continuare a fare promesse e ad assumere impegni, senza mai risolvere nulla in concreto.

ZAPPA, *Relatore.* Dicevo dunque che un provvedimento di emergenza si rende necessario, ma, a mio modesto avviso, deve essere collegato con gli impegni che si possono assumere relativamente alla valutazione e all'eventuale varo di una modifica e ristrutturazione dell'ordinamento giudiziario.

Le dichiarazioni ora rese dal ministro Reale in questa sede mi fanno modificare leggermente le mie conclusioni, e mi inducono ad esaminare la relazione intercorrente tra tali dichiarazioni e l'impegno assunto dall'allora ministro Gava su un mio ordine del giorno presentato nel corso dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per il 1970. Il ministro Gava si impegnò infatti a presentare entro il mese di marzo del 1970 al Consiglio superiore della magistratura, per il parere, lo schema di disegno di legge concernente il nuovo ordinamento giudiziario.

Si trattava di un impegno importante perché l'audizione del parere del Consiglio superiore della magistratura costituisce una tappa importante nell'*iter* della riforma dell'ordinamento giudiziario.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia.* Effettivamente lo schema di disegno di legge relativo all'accesso alla magistratura è stato trasmesso al Consiglio superiore, il quale ha formulato una controproposta, in base alla quale è stato preparato un altro schema di disegno di legge che è ancora in fase di concerto, poiché implica un problema finanziario.

ZAPPA, *Relatore.* La ringrazio, onorevole ministro, di queste informazioni. Devo peraltro dire che lo stesso ministro Gava, quando si chiese da parte nostra che tutta la riforma dell'ordinamento giudiziario venisse trasmessa al Consiglio superiore della magistratura entro il mese di marzo del 1970, ci comunicò che ne era stata trasmessa una parte.

Stando così le cose, poiché i progetti di legge in discussione vogliono costituire un provvedimento di emergenza, non posso dichiararmi contrario, sebbene resti in me una notevole perplessità sulla scelta del testo base. Se io avessi avuto la conferma del varo delle prime fasi della riforma dell'intero ordinamento giudiziario, non avrei avuto difficoltà ad accettare le misure di emergenza proposte dal Governo con il disegno di legge in discussione, che già rappresenta un grosso risultato; ma vedendo allontanarsi questo momento non sono in grado di prendere una decisione conclusiva in questo senso. Pertanto, pur non sottovalutando i pregi della proposta di legge dell'onorevole Foschi, mi riservo di esprimere le mie conclusioni al termine della discussione generale. Ritengo che intanto il Presidente possa proporre alla Commissione di adottare come testo base il disegno di legge n. 2509.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, ritengo possa restare stabilito che viene assunto come testo base per la discussione il disegno di legge n. 2509.

(*Così rimane stabilito*).

Dichiaro aperta la discussione generale.

GUIDI. Vorrei solo fare alcune osservazioni, nonché avanzare la richiesta che venga distribuito il testo scritto della relazione, per esaminare la ricca documentazione che l'onorevole Zappa ci ha presentato.

Ciò detto, in primo luogo penso che si debba esaminare il legame esistente tra queste proposte di legge che presentano carattere di urgenza, giustamente caldeggiate dal relatore ed alcune delle conclusioni che sono emerse nel corso dell'indagine conoscitiva su-

gli istituti di prevenzione e di pena, e che appaiono traducibili in mature soluzioni.

Il Presidente ricorderà che nella scorsa riunione del Comitato incaricato di effettuare l'indagine conoscitiva tre temi sono stati unanimemente evidenziati in ordine alla riforma della giustizia minorile. In primo luogo, la necessità di eliminare le misure preventive restrittive della libertà personale (arresto, ecc.). In secondo luogo, l'esigenza (riconosciuta valida anche da tutta una serie di studiosi della materia) di escludere la capacità penale di intendere e volere al di sotto dei 18 anni: nell'attuale situazione, in questo caso si parla di una semi-capacità di intendere e volere. L'ultima questione riguardava la necessità di rivedere il sistema della misure rieducative.

Mi domando pertanto in che posizione noi collocheremo queste proposte di immediato intervento relative alle soluzioni che io credo dovremo approntare subito dopo aver approvato queste proposte di legge attinenti alla struttura e ai mezzi necessari per amministrare la giustizia minorile. Senza questo collegamento, noi rischieremmo di far perdere valore a tali misure di emergenza, e di far sì, d'altra parte, che il Comitato che porta avanti l'indagine conoscitiva si limiti a una discussione di accademia, e che addirittura non si abbia la possibilità di attuare i provvedimenti e le misure che appaiono maturi.

PRESIDENTE. A questo proposito, da alcuni colleghi vengono avanzate perplessità su un presunto contrasto che sorgerebbe tra la depenalizzazione fino ai 18 anni, e il diritto di voto.

GUIDI. Noi stessi ponemmo questa domanda, e ci fu una risposta che credo abbastanza esauriente: si disse cioè che oggi esiste indubbiamente una maturità anticipata del minore, per cui si può senz'altro riconoscere il diritto elettorale a 18 anni. Tuttavia, il problema sorgeva non tanto per la questione specifica che io pongo (cioè l'esclusione della capacità penale di intendere e volere al di sotto dei 18 anni) quanto per un'ulteriore proposta che viene avanzata: cioè che fra i 18 ed i 21 anni si possa valutare una responsabilità penale limitata, ove però sia attuata una specie di controllo sulla maturità psicologica; il che non vuol dire che si presumerebbe una capacità penale di intendere e volere.

COCCO MARIA. Queste però sono prese di posizione assunte da esperti uditi nel corso dell'indagine conoscitiva: non mi pare che i componenti la nostra Commissione abbiano pacificamente accettato queste conclusioni: quanto meno, non è che abbiamo dibattuto le valutazioni fatte dagli esperti.

GUIDI. Questo mi pare sia evidente, perché trattandosi di un Comitato ristretto, non si può dire che sia avvenuto un vero e proprio dibattito in seno alla Commissione. È però altrettanto evidente che vi sono proposte di largo interesse che tutti abbiamo ascoltato, e che credo debbano essere valutate. Ciò anche perché ritengo che, nel momento in cui affrontiamo questo provvedimento, dobbiamo considerarlo in vista di misure più sostanziali, affinché si giunga ad una riforma che abbia un più ampio significato. Soprattutto perché noi stessi riconosciamo che si tratta di misure ormai mature, e che pertanto devono essere esaminate urgentemente.

Si riconosce ad esempio il danno arrecato (ed è notevolissimo, come gli stessi studiosi hanno indicato) dal fatto che permanga la possibilità di adottare misure preventive e restrittive della libertà personale. E automaticamente, riconoscendo questo danno, riconosciamo altresì l'esigenza che la Commissione sia investita della questione. Non dico che essa debba decidere subito: occorreranno strumenti adeguati. Però, se vogliamo dare un certo respiro a questi problemi, devono essere indicate misure di più ampia portata.

Un'altra questione che volevo porre è quella relativa all'ordinamento giudiziario. Sono abbastanza preoccupato per quanto ho ascoltato poc'anzi, soprattutto per quanto concerne l'ordine del giorno presentato in Commissione nel corso dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per il 1970.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Che esistano studi, messe a punto e soluzioni alternative relativamente ai problemi più importanti dell'ordinamento giudiziario, è vero e nessuno vuol negarlo.

Il fatto è, però, che l'ordine del giorno (che la Commissione ha approvato ed il ministro ha accettato), presentato dalla fine del 1969, è capitato in un periodo in cui il Governo si avviava alla crisi. Questa è avvenuta nel gennaio del 1970, e voi sapete che io sono stato preposto al Ministero di grazia e giustizia negli ultimi giorni del mese di marzo. Ecco dunque perché non poteva essere osservato dal mio predecessore quell'impegno al quale lo richiamava l'ordine del giorno. Proba-

bilmente, se egli fosse rimasto al Governo, se avesse avuto la pienezza di capacità, come ministro, quegli studi sarebbero stati compiuti, e forse egli sarebbe stato in grado di esporre le sue conclusioni su questo problema al Consiglio superiore della magistratura.

GUIDI. A parte la considerazione che il Governo precedente è rimasto in carica fino al momento in cui non è stato sostituito dall'attuale, io vorrei chiederle però entro quali termini (dal momento che quelli del nostro ordine del giorno sono largamente spirati) ella intende ottemperare a quell'impegno. Non ho ben compreso poi la questione delle soluzioni alternative: esiste cioè presso il Ministero un progetto che prevede soluzioni alternative ?

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Presso il Ministero esistono approfondimenti dei vari tipi di soluzione, che poi devono essere concretati in decisioni politiche, prima che sia interpellato il Consiglio superiore della magistratura: esso infatti viene consultato in ordine ad un progetto di legge ben determinato. Così, se il Consiglio superiore esprimesse un parere del tutto favorevole, ci sarebbe almeno un impegno morale da parte del Governo a proseguire su quella strada: quasi una certa limitazione della sua possibilità di cambiare opinione. Quindi, per esprimere la mia personale opinione, come ministro della giustizia, io ritengo che la riforma dell'ordinamento giudiziario (se non si vuol fare di essa qualcosa di cui si parla sempre senza concludere mai nulla) dev'essere portata avanti per settori omogenei.

Ho pertanto indicato un primo tema (è un'anticipazione quella che faccio), e cioè la composizione dei collegi, che è abbastanza semplice.

Il giudice monocratico in primo grado rappresenta una questione meno semplice, per le connessioni con il problema della magistratura onoraria. È meno semplice, perché se arriviamo alla conclusione che si debba fissare, quanto meno per le cause civili, un giudice monocratico per tutte le cause di prima istanza, nasce il problema di confinazione tra tribunale e pretore.

GUIDI. In base a valutazioni direi empiriche, può anche sembrare che affrontare il problema attraverso la soluzione parziale possa essere un modo pratico, agile, di risolvere il problema. Penso comunque che si possa fare così senza sfuggire, senza sottrarsi ad una scelta definitiva per quanto attiene alle ulteriori parti da prendere in considerazione.

Indubbiamente si possono adottare soluzioni parziali, a patto di avere presente una linea generale; su questo ho insistito più volte: sapere dove si vuole andare.

Il giudice monocratico è uno dei termini essenziali senza il quale è difficile risolvere altri problemi, come ad esempio quello dell'accesso alle carriere. Ed appunto del giudice monocratico occorre avere un'idea chiara.

Che tipo di corte di assise si vuole configurare ? Si intende reintrodurre la giuria popolare ?

Il Governo è in grado di affrontare queste scelte prioritarie, nel momento in cui è impegnato con il Consiglio superiore, o preferisce aprire un dibattito in Commissione per essere confortato nell'operare tali scelte ?

La riforma dell'ordinamento giudiziario è fortemente politica: è difficile affidarla a funzionari del Ministero di grazia e giustizia. Quando si tratta di decidere fra giudice di base, fra giuria popolare e non, è importante essere confortati dall'orientamento della Commissione stessa.

Perché, di fronte a queste scelte alternative, il Ministero non accoglie le indicazioni che demmo quando lo invitammo a precisare le linee generali di riforma dell'ordinamento giudiziario ?

Il ministro Reale potrebbe sollecitare il parere della Commissione sulle scelte alternative: ciò darebbe più chiarezza, nel suo complesso, alla riforma generale dell'ordinamento giudiziario, nonché ai precisi contenuti delle singole parti della riforma.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

Seguito della discussione della proposta di legge Mussa Ivaldi Vercelli e Macchiavelli: Integrazione dell'articolo 344 del Codice civile concernente il giudice tutelare (211).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Mussa Ivaldi Vercelli e Macchiavelli: « Integrazione dell'articolo 344 del Codice civile concernente il giudice tutelare ».

Come la Commissione ricorda, nella seduta del 10 ottobre 1969 l'onorevole Zappa riferì sulla proposta di legge in discussione prospettando la convenienza di considerarla in connessione con le proposte di legge n. 210 e n. 1409, allora in sede referente, e con il disegno di legge n. 2509, allora non ancora presentato, ma più volte preannunciato.

ZAPPA, *Relatore*. L'onorevole Mussa Ivaldi Vercelli, con la sua proposta di legge n. 211 fa una disamina riferita in modo particolare allo stato di applicazione della legge per l'adozione speciale, e con riferimento a questa legge e alle altre competenze, elenca tutti o quasi i compiti deferiti ai giudici tutelari.

Va osservato a questo proposito, che è stato detto che i giudici tutelari in tutto il territorio della Repubblica, su 889 preture, si ridurrebbero a 12 in tutto, a tempo pieno: perché gli altri eserciterebbero funzioni promiscue. Sicché, in conclusione, anche per incarichi di fondamentale importanza, il giudice tutelare tutt'al più si interessa degli aspetti patrimoniali delle questioni che riguardano i minori, aspetti che sono poi i meno importanti agli effetti della vita in società e della possibilità di porre rimedio a situazioni compromesse: basterebbe citare il caso dei « Celestini » di Prato o di altri istituti, sui quali il giudice tutelare non ha mai esercitato la sorveglianza. Nella relazione del proponente si indica a questo proposito una circolare del 1966 del Ministero della giustizia (rimasta lettera morta), nella quale ci si richiamava appunto ad una maggiore diligenza da parte dei giudici tutelari. L'onorevole Mussa Ivaldi Vercelli prevede dunque nel suo progetto di legge che ci sia un giudice tutelare in ogni pretura, e che questi non possa esercitare le sue funzioni presso altri uffici giudiziari. Questo comporta evidentemente una strutturazione particolare, o un impegno non indifferente, in relazione all'attuale promiscuità dei compiti assegnati ai giudici tutelari.

Data la stretta connessione della materia trattata, propongo che la proposta di legge n. 211 sia abbinata al disegno di legge n. 2509 ed alle proposte di legge n. 210 e n. 1409.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, ritengo possa restare stabilito che la proposta di legge n. 211 è abbinata al disegno di legge n. 2509, che resta assunto come testo base per la discussione, ed alle proposte di legge n. 210 e n. 1409.

(*Così rimane stabilito*).

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 10,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO