

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1409

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FOSCHI, BODRATO, GIORDANO, CAPRA, MERLI, ANSELMI
TINA, BIANCHI GERARDO, GITTI, BELCI, GERBINO, RUSSO
FERDINANDO, BIANCHI FORTUNATO, DONAT-CATTIN,
CALVI, FRACANZANI**

Presentata il 7 maggio 1969

Ristrutturazione dei tribunali e delle procure per i minorenni

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'entrata in vigore della legge 5 giugno 1967 n. 431 relativa all'adozione speciale ha messo in evidenza la profonda crisi che da anni travaglia gli uffici giudiziari minorili.

Dalle indagini conoscitive svolte dall'Unione italiana giudici per minori è risultato che:

a) nei 24 tribunali per i minorenni lavorano a tempo pieno 13 presidenti e 2 giudici;

b) nelle 24 procure per i minorenni lavorano a tempo pieno 13 procuratori della Repubblica e 5 sostituti;

c) nelle 899 preture lavorano a tempo pieno negli uffici del giudice tutelare solo 12 magistrati.

Pertanto, per tutti gli affari giudiziari minorili, lavorano a tempo pieno in Italia 65 magistrati.

Pur considerando i magistrati che lavorano a tempo parziale (per lo più per poche ore settimanali) presso gli uffici giudiziari minorili (49 magistrati nei 24 tribunali e procure per i minorenni) risulta evidente che i vasti, delicati e fondamentali compiti di tutela dei

minori non sono, né possono essere assolti con la celerità e l'approfondimento necessari.

Vi è anche da osservare che le attività dei tribunali e delle procure per i minorenni e degli uffici delle tutele sono praticamente paralizzate nel periodo feriale e cioè per circa tre mesi; anzi, in molti casi, la ripresa autunnale del lavoro è ostacolata dalle confusioni create dalle saltuarie applicazioni e dai non idonei provvedimenti emessi dai magistrati applicati che non conoscono i problemi e le necessità dei minori: spesso infatti la loro forma mentis rischia di essere orientata alla punizione e non alla rieducazione.

La necessità di avere giudici specializzati del settore minorile è stata riconosciuta da tutti i paesi. Vedasi *La protection judiciaire de la jeunesse dans le monde*, Association Internationale des Magistrats de la jeunesse, Bruxelles, 1966.

Tale obiettivo non è certo raggiungibile con l'assegnazione agli uffici giudiziari minorili di magistrati a tempo parziale, come avviene oggi in quasi tutti gli uffici tutele e nella

maggior parte dei tribunali e delle procure per i minorenni.

D'altra parte occorre osservare che, mentre molti sostengono che la collocazione attuale degli uffici del giudice tutelare presso le procure permette la conoscenza diretta dei casi e facilita gli interventi, la realtà, accertata dalle ricerche effettuate dall'Unione italiana giudici per minori, dimostra che i giudici tutelari non svolgono, salvo rarissime eccezioni, la soprintendenza delle tutele per quanto concerne gli aspetti non patrimoniali (allevamento, educazione ed istruzione dei minori), e cioè gli aspetti più delicati ed importanti.

Dall'esame dei lavori che hanno portato all'elaborazione del codice civile attualmente in vigore, si rileva che la funzione di soprintendenza delle tutele per quanto concerne gli aspetti non patrimoniali non era esercitata dai soppressi consigli di famiglia, per cui si può affermare, fatte salve le rarissime eccezioni, che le sopraccitate basilari funzioni di tutela dei minori non sono esercitate da decenni.

Non stupisce pertanto che, in questa situazione di carenza di interventi, avvengano fatti come quelli dei Celestini di Prato, senza che i giudici tutelari siano intervenuti. A questo riguardo si osserva che l'indagine condotta dall'Unione italiana giudici per minori ha accertato che solo pochissimi giudici tutelari effettuano visite agli istituti di assistenza alla infanzia, nonostante che ai giudici tutelari stessi sia affidata (artt. 354 e 402 codice civile) la soprintendenza delle tutele dei minori ivi ricoverati.

Altra gravissima carenza riscontrata negli uffici tutele è la quasi nulla collaborazione data da detti uffici all'applicazione della legge sull'adozione speciale, tanto che in alcune zone gli enti non provvedono più all'invio delle segnalazioni di cui al secondo comma dell'articolo 314/5 codice civile e degli elenchi trimestrali dei minori ricoverati o assistiti (terzo comma dell'articolo 314/5 codice civile) per il fatto che il giudice tutelare del mandamento non ha mai esaminato quelli inviati in precedenza.

Per quanto concerne la collocazione attuale degli uffici giudiziari minorili si osserva che accanto alla polverizzazione degli 899 uffici del giudice tutelare (e conseguente loro inefficienza), vi è un accentramento, ingiustificato rispetto alle esigenze, dei tribunali e delle procure per i minorenni (24 sedi).

Inoltre vi è da osservare che sia in materia di tutela dei minori e di provvedimenti urgenti affidati attualmente alla competenza del

giudice tutelare (art. 361 codice civile) non solo possono sorgere conflitti fra il giudice tutelare e il tribunale per i minorenni (il caso recente della bambina di una nota attrice per la quale il giudice tutelare e il tribunale per i minorenni hanno preso provvedimenti diversi ne è un significativo esempio), ma in molti casi si tratta anche dello svolgimento da parte di detti uffici dello stesso lavoro. Questa situazione di duplicazione del lavoro è particolarmente rilevante nella fase di reperimento dei minori in stato di abbandono (legge 5 giugno 1967, n. 431).

In relazione al numero dei magistrati attualmente addetto agli uffici giudiziari minorili che è, come è stato precedentemente detto, di 65, la cifra appare ancor più esigua allorché si considerano le funzioni civili, penali ed amministrative di detti uffici, le conseguenze dei provvedimenti sullo sviluppo in atto della personalità dei minori e le ripercussioni sulle singole famiglie e sulla società.

D'altra parte il numero dei 65 magistrati è palesemente misero in considerazione sia del numero totale dei magistrati (6.882) sia del numero complessivo dei minori (oltre un terzo della popolazione) sia del numero dei minori degli anni 18 rinchiusi in istituti di rieducazione (5.163) in rapporto al numero dei maggiori degli anni 18 detenuti negli stabilimenti carcerari (31.529).

La presente proposta ha lo scopo di provvedere a sanare l'attuale situazione di quasi totale paralisi degli uffici giudiziari minorili risolvendo organicamente i problemi seguenti:

a) evitare dispersioni di lavoro e duplicazioni negli interventi, affidando ai tribunali per i minorenni le funzioni attualmente svolte dai giudici tutelari;

b) rendere possibile la specializzazione del giudice minorile creando un numero adeguato di uffici e stabilendo che detti magistrati non possono svolgere le loro funzioni presso altri uffici giudiziari;

c) rendere accessibili i tribunali e le procure per i minorenni, stabilendo la loro istituzione presso tutte le città capoluogo di provincia. Si osservi a questo riguardo che lo sviluppo dei mezzi di comunicazione rende più accessibile oggi la città capoluogo di provincia che una volta la sede del mandamento;

d) consentire con decreto del Presidente della Repubblica, sentiti i pareri del Ministro di grazia e giustizia e del Consiglio superiore della magistratura, l'emanazione delle tabelle relative agli organici dei tribunali e delle procure per i minorenni ed il loro adeguamento.

Potrebbe essere obiettato che con la creazione dei tribunali e delle procure per i minorenni in tutte le città capoluogo di provincia, sia pur con le accresciute funzioni, non sia assicurato a tutti gli uffici una quantità sufficiente di lavoro.

A questo riguardo si segnala che nelle sedi con minor numero di abitanti (Aosta, Asti, Gorizia, Rieti e Sondrio) le sole tutele di minori e di maggiori cui il tribunale per i minorenni dovrebbe soprintendere ai sensi degli articoli 344, 347, 354 e 402 codice civile ammontano, in ciascuna di dette sedi, ad oltre mille.

Si osserva inoltre che, mentre la funzione del magistrato degli adulti è spesso passiva (in quanto, salvo alcune fatti specie, l'inizio del procedimento è promosso dalle parti o segnalato dall'autorità giudiziaria), la funzione del magistrato minorile è attiva in quanto nella maggior parte dei casi deve ricercare i minori non tutelati dalla famiglia o adeguatamente assistiti dagli istituti. (Vedansi gli atti del settimo congresso dell'Associazione dei magistrati dei minori, Parigi, 18/23 luglio 1966).

Il lavoro del magistrato minorile comporta inoltre uno stretto collegamento con i servizi sociali, medici, psicologici, al fine che i suoi interventi rispondano alle effettive esigenze dei minori.

Questa azione attiva del giudice minorile non comporta certo una sua interferenza nelle attività di competenza del settore assistenziale, in quanto i giudici minorili stessi (vedansi gli atti del Convegno di Parigi sopra citati, pagina 217) riconoscono che « Il potere giudiziario deve limitare i suoi interventi nei casi in cui esiste un conflitto fra i diritti rispettivi degli individui, della famiglia e della società; esso non intende assolutamente invadere il settore assistenziale ».

Quanto all'osservazione che la ristrutturazione degli uffici giudiziari minorili dovrebbe essere effettuata solo nell'ambito della riforma

dell'ordinamento giudiziario, si osserva che anche riforme non globali, purché organiche, sono valide, com'è dimostrato dal fatto che l'inserimento dell'istituto giuridico dell'adozione speciale si è effettuato senza attendere la riforma del diritto di famiglia e senza che si siano verificati inconvenienti a questo riguardo.

Ma la contro-osservazione più rilevante alla presunta necessità di attendere la riforma dell'ordinamento giudiziario resta il fatto che non si può permettere il perdurare della situazione di vuoto di giustizia esistente nel campo minorile. I minori devono essere tutelati con priorità assoluta.

Afferma la dichiarazione dei Diritti del fanciullo che « Il fanciullo deve beneficiare di una speciale protezione e godere di possibilità e facilitazioni, in base alla legge e ad altri provvedimenti, in modo da essere in grado di crescere in modo sano e normale sul piano fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale, in condizioni di libertà e di dignità. Nell'adozione delle leggi rivolte a tal fine, la considerazione determinante deve essere il superiore interesse del fanciullo.

Anche se la ristrutturazione dei tribunali e delle procure per i minorenni potrà creare alcuni scompensi fino all'approvazione del nuovo ordinamento giudiziario, tuttavia il superiore interesse del fanciullo sopra citato esige interventi urgentissimi perché è noto come ritardi anche di pochi mesi siano pregiudizievoli all'armonico sviluppo della personalità dei minori. In particolare, si sottolinea — a proposito della scarsissima applicazione della legge sull'adozione speciale, dovuta soprattutto alle carenze degli uffici giudiziari minorili — che la mancanza di cure familiari anche della durata di pochi mesi colpisce, spesso irrimediabilmente, lo sviluppo fisico, psichico, intellettuale, morale e sociale dei bambini ricoverati in istituti di assistenza anche ottimi, com'è dimostrato dalle innumerevoli ricerche scientifiche condotte da anni in Italia e all'estero.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione e composizione dei Tribunali per i minorenni).

L'articolo 2 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, modificato dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1441, è sostituito dal seguente:

« In ogni città capoluogo di provincia è istituito il tribunale per i minorenni, composto da una o più sezioni.

Ciascuna sezione è composta da un magistrato di corte di appello o di tribunale che la presiede, da un magistrato di tribunale e da due cittadini, di cui almeno una donna, scelti fra i cultori di assistenza sociale, pedagogia, psicologia, neuropsichiatria, che hanno compiuto il trentesimo anno di età.

I tribunali per i minorenni aventi sede nelle città capoluogo di regione possono essere presieduti da un magistrato di cassazione ».

ART. 2.

(Competenza territoriale).

L'articolo 3 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, è sostituito dal seguente:

« Il tribunale per i minorenni ha giurisdizione su tutto il territorio della provincia in cui è istituito ».

ART. 3.

(Ufficio del pubblico ministero).

Il primo comma dell'articolo 4 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, è sostituito dai seguenti:

« Presso i tribunali per i minorenni è istituito un ufficio autonomo del pubblico ministero con a capo un magistrato avente grado di sostituto procuratore generale di corte di appello o di sostituto procuratore della Repubblica.

Gli uffici del pubblico ministero aventi sede nelle città capoluogo di regione possono essere retti da un sostituto procuratore generale di cassazione ».

ART. 4.

(Giudice di sorveglianza; consigliere delegato; giudice delle tutele; consigli di patronato; sorveglianza).

Il secondo comma dell'articolo 7 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, è sostituito dai seguenti:

« Le funzioni del giudice tutelare sono svolte dal presidente del tribunale per i minorenni o da giudici da esso delegati.

L'opposizione ai provvedimenti del giudice tutelare è proposta al tribunale per i minorenni con ricorso che deve essere depositato alla cancelleria dello stesso tribunale entro 10 giorni dalla notifica del provvedimento ».

Dopo il terzo comma dell'articolo 7 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, sono aggiunti i seguenti:

« La sorveglianza sul tribunale per i minorenni è esercitata dal presidente della corte di appello del distretto.

La sorveglianza sull'ufficio del pubblico ministero è esercitata dal procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello del distretto ».

ART. 5.

(Assegnazione dei magistrati del tribunale per i minorenni).

L'articolo 1 del regio decreto-legge 20 settembre 1934, n. 1579, modificato dalla legge 12 marzo 1968, n. 181, è sostituito dal seguente:

« I magistrati addetti o applicati ai tribunali e alle procure per i minorenni non possono esercitare funzioni presso altri uffici giudiziari.

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 ».

ART. 6.

(Soppressione degli uffici del giudice tutelare presso le preture).

Gli uffici del giudice tutelare, istituiti presso ogni pretura ai sensi dell'articolo 344 del codice civile, sono soppressi.

ART. 7.

(Organici dei tribunali e delle province per i minorenni).

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo, sentito il parere del Consiglio superiore della magistratura, è delegato a stabilire gli organici dei tribunali e delle procure per i minorenni.

Gli organici dei singoli tribunali e procure per i minorenni sono aggiornati in relazione alle necessità con decreti del Presidente della Repubblica, sentito il parere di cui al comma precedente ».