

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2113

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa della deputata BRAMBILLA

Modifiche al codice civile e al codice di procedura civile in materia di allontanamento del minore dalla casa familiare nei casi di emergenza

Presentata il 25 settembre 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge mira a definire una nuova procedura per l’allontanamento di emergenza dei minori in luogo di quella attualmente disciplinata dall’articolo 403 del codice civile, operando una giurisdizionalizzazione del procedimento che oggi prevede l’intervento della pubblica autorità — quando il minore versi in una situazione di abbandono morale o materiale o sia allevato in locali insalubri o pericolosi o da persone che per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi siano incapaci di provvedere alla sua educazione — con l’immediato collocamento presso un luogo sicuro.

Tale formulazione della norma ha tuttavia dato luogo ad allontanamenti che potevano essere evitati o, addirittura, a veri e propri abusi nell’attuazione della stessa disposizione, non correttamente configurati come interventi residuali. Al contrario, infatti, l’allontanamento ai sensi dell’arti-

colo 403 del codice civile è una misura di *extrema ratio* nell’ambito delle procedure di allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare, da porre anch’esse in atto come ultima risorsa in un percorso che, con ogni mezzo finanziario, economico e organizzativo deve mirare al sostegno della famiglia e al recupero della genitorialità, nell’interesse superiore del minore.

Gli interventi adottati ai sensi della norma vigente, che, in troppi casi, non hanno trovato rispondenza nella stretta necessità di tutelare il minore che si trovava in situazioni di estrema criticità tali da sottoporre lo stesso a un rischio imminente per le proprie incolumità e integrità psicofisica, non sono più in linea con la sensibilità sociale sul tema degli interventi a protezione dell’infanzia, profondamente mutata negli anni e, specificamente, su quello dell’allontanamento dei minori dalla famiglia, che rappresenta sempre l’intervento

più traumatico, doloroso e complesso da attuare. I *media* hanno ampiamente trattato, con grande risonanza, molti casi di bambini « rapiti dalla giustizia » – alcuni clamorosi come quelli di Cittadella (2013), di Battipaglia (2014) e di Latina (2015) – che, senza entrare nel merito delle singole vicende giudiziarie, hanno avuto tutti come comune denominatore la sofferenza dei più deboli.

Del resto, l'azione della pubblica autorità in favore dei minori, così come attualmente delineata dall'articolo 403 del codice civile, presenta vistosi profili di incompatibilità con il quadro delle fonti sovranazionali e, per certi aspetti, con la Costituzione stessa.

La tutela del minore è divenuta, infatti, l'oggetto primario di molte disposizioni normative dell'ordinamento internazionale ed europeo, che nel corso del tempo hanno arricchito il quadro normativo di riferimento con l'obiettivo di rafforzare tale tutela. Molti trattati internazionali, come la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, la Convenzione di Strasburgo del 1996 e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 (detta Carta di Nizza), in qualità di fonte interposta nell'ordinamento italiano ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, hanno fissato i limiti del ricorso all'allontanamento.

In particolare, la Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata a New York nel 1989 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge n. 176 del 1991, all'articolo 9 stabilisce che gli Stati parti devono garantire che il fanciullo non venga separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, fatta salva la possibilità di presentare ricorsi contro tale decisione all'autorità giudiziaria, che tale separazione risulti necessaria nell'interesse superiore del minore. La stessa disposizione prevede che la decisione relativa all'allontanamento può risultare necessaria in casi particolari, quali quelli in cui si verificano episodi di maltrattamento o di negligenza da parte di genitori nei confronti del minore.

La procedura di allontanamento, nei casi in cui è attuata, costituisce una limi-

tazione sia della libertà e del diritto fondamentale dei genitori di vivere insieme alla prole che dell'esercizio della responsabilità genitoriale. Da tali considerazioni deriva dunque l'ipotesi che l'eventuale compressione di questi diritti, costituzionalmente garantiti, debba aver luogo soltanto in caso di gravissimo pericolo per la persona di minore età.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, che si è espressa in più casi nel merito, pur legittimando i provvedimenti di allontanamento nell'interesse del minore, ha affermato in numerose sentenze che godere della reciproca presenza di quotidianità o comunque di continuità e assiduità di relazione costituisce, per i figli e per i genitori, uno degli elementi fondamentali del diritto alla vita familiare e che il rapporto del figlio minore con i suoi genitori è da presumere nell'interesse del primo, salvo prova contraria. Il Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, al riguardo, ha stabilito che l'intervento promosso in tali circostanze deve essere finalizzato a tutelare il minore da situazioni particolarmente rischiose per il suo benessere.

Appare, dunque, evidente che le misure di allontanamento di un minore dalla sua famiglia devono essere adottate dopo un'accurata ponderazione degli interessi in gioco.

Ancora, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, nota come Convenzione di Strasburgo e ratificata dall'Italia ai sensi della legge n. 77 del 2003, al fine di tutelare il minore che si trova in situazioni pericolose che richiedono un intervento immediato, stabilisce, agli articoli 7 e 8, che l'autorità giudiziaria debba agire prontamente per evitare ogni inutile ritardo, che in caso di urgenza abbia, se necessario, il potere di prendere decisioni immediatamente esecutive e che, nei casi in cui il diritto interno ritenga che il benessere del minore sia seriamente minacciato, possa procedere d'ufficio.

Proprio in considerazione del descritto quadro normativo internazionale ed europeo di riferimento, molti Paesi hanno modificato la propria normativa interna, re-

cependo il contenuto degli strumenti internazionali indicati.

La presente proposta di legge si colloca in tale solco operando la riforma dell'intera procedura di allontanamento di emergenza del minore dalla propria famiglia a opera della pubblica autorità, per mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, con la previsione di specifici requisiti per l'adozione della misura e dell'indispensabile intervento dell'autorità giudiziaria, nonché di misure per garantire il principio del giusto processo e la certezza dei tempi.

In particolare, con l'articolo 1 viene disposta l'abrogazione dell'articolo 403 del codice civile. Questo perché la norma, risalente al 1942, appare del tutto superata — nella *ratio* e nella relativa attuazione — dal mutato panorama normativo in materia di tutela dell'infanzia, realizzatosi negli anni attraverso una serie di interventi legislativi, dalla legge di riforma del diritto di famiglia (legge n. 151 del 1975) alla legge sull'adozione e sull'affidamento (legge n. 184 del 1983).

Pare opportuno sottolineare che l'attuale formulazione dell'articolo 403 è, per taluni aspetti, superata anche in via di prassi grazie alla diffusione in alcuni territori di buone pratiche e di linee guida tracciate dagli operatori del settore (servizi sociali e socio-sanitari, avvocatura, magistratura, Forze dell'ordine), che costituiscono strumenti operativi e di informazione utili e che si ritiene debbano essere necessariamente supportati da un intervento normativo volto ad incidere sulla legislazione di rango primario, quale quello oggetto della presente iniziativa legislativa, che inquadri in una cornice di tutela rafforzata, in linea con i principi costituzionali, il provvedimento di allontanamento di emergenza del minore.

L'articolo 2 prevede, quindi, per un più corretto inquadramento sistematico, l'introduzione di un apposito titolo collocato nel libro primo del codice civile (« Delle persone e della famiglia »), dopo il titolo IX-*bis* concernente gli ordini di protezione contro gli abusi familiari, introdotto dalla legge n. 154 del 2001. Il nuovo titolo IX-*ter* è composto dall'articolo 342-*quater*, rubri-

cato « Allontanamento del minore nei casi di emergenza ».

La scelta semantica, che fa riferimento alla situazione emergenziale nella quale deve trovarsi il minore affinché possa trovare legittimazione l'intervento da parte degli organi di tutela dell'infanzia o della forza pubblica, vuole rimarcare la differenza di tale tipologia di allontanamento rispetto alle altre, che realizzano comunque forme di intervento urgente, intendendosi per tali le forme « da attuare senza ritardo ».

Dunque, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, può provvedere all'allontanamento del minore dalla casa familiare e al relativo collocamento temporaneo in un luogo sicuro solo nei casi di pericolo grave e attuale per la vita o per l'integrità psicofisica del minore. Il secondo comma del nuovo articolo 342-*quater* dispone, poi, che il provvedimento motivato della pubblica autorità che ha disposto l'allontanamento, accompagnato dalla relazione dei servizi sociali o dal rapporto della forza pubblica che ha eseguito l'allontanamento, venga immediatamente trasmesso al pubblico ministero, che chiede con ricorso la convalida al presidente del tribunale per i minorenni entro ventiquattro ore dall'esecuzione della misura.

Il tribunale per i minorenni dovrà decidere con ordinanza entro tre giorni dall'allontanamento, in assenza della quale il provvedimento di allontanamento diverrà inefficace.

Viene altresì disposto, al terzo comma, che la convalida definisca la durata dell'allontanamento del minore, il suo collocamento prioritario presso parenti entro il quarto grado, ritenuti idonei e disponibili e con i quali il minore abbia rapporti significativi, e la prescrizione ai servizi sociali di attivare entro dieci giorni un progetto di sostegno funzionale al reinserimento del minore presso i genitori.

In ragione dell'attribuzione della suddetta competenza al tribunale per i minorenni, l'articolo 3 prevede il conseguente inserimento del nuovo istituto nell'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del

codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto n. 318 del 1942.

L'articolo 4 prevede l'inserimento, all'interno del nuovo capo IV-*bis* del titolo II del libro quarto del codice di procedura civile, delle norme procedurali relative alla convalida da parte dell'autorità giudiziaria dell'allontanamento effettuato in situazioni di emergenza che contemplano il coinvolgimento di tutte le parti, anche del minore, per mezzo del curatore speciale, con la loro piena partecipazione al procedimento nel quale viene assunta la decisione.

In particolare, il nuovo articolo 734-*bis* prevede che il presidente del tribunale per i minorenni designi il giudice a cui è affidata la trattazione del ricorso, nomini il curatore speciale del minore e fissi l'udienza di convalida del provvedimento della pubblica autorità che ha disposto l'allontanamento del minore non oltre le quarantotto ore successive al ricevimento del ricorso da parte del pubblico ministero, dan-

done avviso, senza ritardo, alle parti. Il giudice, sentiti il pubblico ministero, i genitori e il curatore speciale del minore, mediante ordinanza, può rigettare il ricorso o provvedere alla convalida dell'allontanamento adottando i provvedimenti ritenuti opportuni per l'attuazione della misura.

L'articolo 734-*ter* dispone, inoltre, che contro l'ordinanza del tribunale per i minorenni possa essere proposto reclamo con ricorso alla corte d'appello entro dieci giorni dalla comunicazione alle parti dell'ordinanza ovvero dalla notificazione se anteriore. La corte d'appello decide in camera di consiglio entro trenta giorni dal deposito del reclamo. Il reclamo non sospende l'esecutività dell'allontanamento.

Infine, l'articolo 734-*quater* stabilisce che contro il provvedimento della corte d'appello possa essere presentato ricorso presso la Corte di cassazione entro trenta giorni dalla notifica dello stesso.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 403 del codice civile è abrogato.

Art. 2.

1. Dopo il titolo IX-*bis* del libro primo del codice civile è inserito il seguente:

« TITOLO IX-*ter*

ALLONTANAMENTO DI EMERGENZA

Art. 342-*quater*. — (*Allontanamento del minore nei casi di emergenza*) — Nei casi di pericolo grave e attuale per la vita o l'integrità psicofisica del minore la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, provvede all'allontanamento del minore dalla casa familiare e lo colloca temporaneamente in un luogo sicuro.

Il provvedimento motivato della pubblica autorità che ha disposto l'allontanamento, accompagnato dalla relazione dei servizi sociali, o il rapporto della forza pubblica che ha eseguito l'allontanamento è immediatamente trasmesso al pubblico ministero, che chiede con ricorso la convalida al presidente del tribunale per i minorenni entro ventiquattro ore dall'esecuzione della misura.

Il tribunale per i minorenni decide con ordinanza entro tre giorni dall'allontanamento.

La convalida stabilisce la durata dell'allontanamento del minore, il suo collocamento prioritario presso parenti entro il quarto grado ritenuti idonei e disponibili e con i quali il minore abbia rapporti significativi e la prescrizione ai servizi sociali di attivare entro dieci giorni un progetto di sostegno funzionale al reinserimento del minore presso i genitori.

In assenza dell'ordinanza di convalida il provvedimento di allontanamento diviene inefficace ».

Art. 3.

1. Al primo comma dell'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, le parole: « 335 e 371 » sono sostituite dalle seguenti: « 335, 342-*quater* e 371 ».

Art. 4.

1. Dopo il capo IV del titolo II del libro quarto del codice di procedura civile è inserito il seguente:

« CAPO IV-*bis*

DELL'ALLONTANAMENTO DI EMERGENZA

Art. 734-*bis*. — (*Procedimento di convalida dell'allontanamento di emergenza del minore*) — Nei casi di cui all'articolo 342-*quater* del codice civile, il tribunale per i minorenni provvede in camera di consiglio in composizione monocratica.

Il presidente del tribunale per i minorenni designa il giudice a cui è affidata la trattazione del ricorso, nomina il curatore speciale del minore e fissa l'udienza di convalida del provvedimento della pubblica autorità che ha disposto l'allontanamento del minore non oltre le quarantotto ore successive al ricevimento del ricorso da parte del pubblico ministero dandone avviso, senza ritardo, alle parti.

I genitori e il curatore eleggono domicilio indicando l'indirizzo di residenza o di domicilio, il domicilio informatico e, ove disponibile, un numero di *fax*.

Il giudice, sentiti il pubblico ministero, i genitori e il curatore speciale del minore, rigetta il ricorso o provvede alla convalida dell'allontanamento con ordinanza, adottando altresì i provvedimenti ritenuti opportuni anche per l'attuazione della misura.

Art. 734-*ter*. — (*Reclamo*) — Avverso l'ordinanza di convalida o di rigetto del tribunale per i minorenni di cui all'articolo 734-*bis* possono proporre reclamo con ri-

corso alla corte d'appello i genitori del minore, il curatore speciale e il pubblico ministero.

Il reclamo deve essere proposto entro dieci giorni dalla comunicazione dell'ordinanza alle parti ovvero dalla notificazione se anteriore. La corte d'appello decide in camera di consiglio entro trenta giorni dal deposito del reclamo. Il reclamo non sospende l'esecutività dell'allontanamento.

Art. 734-quater. — (Ricorso per cassazione) — Avverso il provvedimento con cui la corte d'appello statuisce sul reclamo di cui all'articolo 734-ter i soggetti legittimati a presentare il reclamo possono proporre ricorso presso la Corte di cassazione entro trenta giorni dalla notifica dello stesso ».



18PDL0082580