

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 GIUGNO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli « Federico II » e di rappresentanti del Consiglio nazionale forense:	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3	Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .	3, 6, 8, 9, 10, 11
INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 4299 AGOSTINELLI, RECANTE MODIFICA DELL'ARTICOLO 403 DEL CODICE CIVILE, IN MATERIA DI INTERVENTO DELLA PUBBLICA AUTORITÀ A FAVORE DEI MINORI		Agostinelli Donatella (M5S)	9
Audizione di Mirzia Bianca, Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma « La Sapienza », di Enrico Quadri, Ordinario di Istituzioni		Bianca Mirzia, <i>Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma « La Sapienza »</i>	6, 11
		Maestri Andrea (SI-SEL-POS)	9
		Masi Maria, <i>rappresentante del Consiglio nazionale forense</i>	8, 11
		Quadri Enrico, <i>Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli « Federico II »</i>	3, 10

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista: MDP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile: SI-SEL-POS; Civici e Innovatori: (CI); Scelta Civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-UDC-IDEA: Misto-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIpl; Misto-FARE !-PRI: Misto-FARE !-PRI; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 13.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione di Mirzia Bianca, Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza», di Enrico Quadri, Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II» e di rappresentanti del Consiglio nazionale forense.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame della proposta di legge C. 4299 Agostinelli, recante modifica dell'articolo 403 del Codice civile, in materia di intervento della pubblica autorità a favore dei minori, di Mirzia Bianca, Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza», di Enrico Quadri, Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II» e di Maria Masi, rappresentante del Consiglio nazionale forense, accompagnata da Anna Losurdo.

Do la parola al professor Quadri.

ENRICO QUADRI, *Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli «Federico II»*. Ringra-

zio di questa possibilità di esprimere anche la mia opinione su questa prospettata riforma dell'articolo 403 del codice civile. Ricordo che questa disposizione fu introdotta nel codice traendone la sostanza dalla precedente disciplina in materia di assistenza all'infanzia. Si tratta di una delle poche disposizioni di quel capo che sono sopravvissute con la riforma del diritto di famiglia del 1975. Evidentemente si ritenne che la disposizione, ossia l'articolo 403, fosse ancora atta a svolgere una funzione utile nell'ordinamento.

Tuttavia, il testo è, ovviamente, un testo molto datato, perché è del 1939, ragion per cui quest'utile funzione, che sicuramente potrebbe ancora svolgere tale disposizione, consiglia di rivedere questo testo, adeguandolo ai principi che ormai governano la materia della tutela dell'interesse del minore.

All'epoca, la giustificazione era quella della realizzazione del pubblico interesse alla sanità fisica e morale della stirpe. Oggi, ovviamente, siamo lontani da questo tipo di prospettiva. L'interesse è quello di assicurare lo sviluppo della personalità del minore nel caso in cui vi siano gravi pregiudizi che possano porlo in pericolo e trova il suo referente costituzionale negli articoli 30 e 31 della Costituzione.

Ci si può interrogare se sia ancora opportuna una disposizione di questo tipo, dato che nel nostro sistema si è ormai sempre più estesamente attribuita all'autorità giudiziaria e, in particolare, all'autorità giudiziaria specializzata una funzione generale di tutela del minore, mentre la *ratio* dell'articolo 403 era quella di attribuire una funzione generale alla pubblica autorità, sia pure attraverso il coordinamento con gli organi giudiziari anche specializzati che erano stati introdotti.

Evidentemente questa disposizione non può più avere una funzione di principio generale, come si pensò nel 1939. Ha una funzione residuale, ma è una funzione residuale, comunque senz'altro utile, in relazione a quelle particolari situazioni in cui la tutela del minore si trovi esposta a pericoli gravi e non vi sia il tempo per azionare le vie ordinarie, ossia la via giurisdizionale, la via giurisdizionale.

Si tratta, quindi, di un intervento utile, di cui è da sottolineare, comunque, il carattere eccezionale. Proprio in vista di questa sua eccezionalità si presenta opportuno rivedere questa disposizione. Vediamo un po' quale potrebbe essere la portata di questa revisione, anche al di là, eventualmente, della proposta di legge C. 4299 e tenendo presenti alcune osservazioni che sono state già indirizzate alla Corte dalla Presidente Cavallo.

Innanzitutto, il carattere eccezionale di questa disposizione sembra imporne una più ridotta discrezionalità, mentre nell'articolo 430 indubbiamente vi era una discrezionalità molto ampia. Da questo punto di vista è da condividere la scelta, contenuta nella proposta di legge C. 4299, di porre innanzitutto quale presupposto di intervento la più radicale situazione di abbandono del minore.

Qui, a dire il vero, piuttosto che parlare di abbandono morale o materiale, penso che oggi si possa più semplicemente parlare di abbandono, dato che la nozione di abbandono è chiarita nella legge sull'adozione e, quindi, dallo stesso testo di legge. Si tratta di un più sintetico riferimento all'abbandono. Ovviamente, all'epoca ancora non c'era una nozione di abbandono, precisata, tra le altre cose, ampiamente dalla giurisprudenza.

Accanto a questa più radicale situazione, la proposta prevede di porre solo il caso dell'esposizione del minore a grave pericolo per il suo benessere fisico e psichico. In questa maniera viene drasticamente delimitata la sfera applicativa del possibile intervento della pubblica autorità, che, ricordo, si ritiene normalmente non essere quella giurisdizionale, ma quella amministrativa, altrimenti sistematicamente

non ci sarebbe stato bisogno di questa disposizione. Anche rari interventi della giurisprudenza l'hanno precisato.

Il testo ancora vigente pone indubbiamente dei presupposti troppo ampi e sfumati. Si allude all'allevamento in locali insalubri e pericolosi ovvero da parte di persone per negligenza, immoralità e ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione del minore. Una simile formulazione può far venire il dubbio che la disposizione fosse funzionale, all'epoca in cui fu adottata, ossia nel 1939, addirittura a realizzare finalità di carattere ideologico-politico.

Ricordo che l'articolo 147 del codice civile all'epoca imponeva ai genitori l'educazione non solo secondo i principi della morale, ma anche secondo il sentimento nazionale fascista. Era una disposizione che — diciamo francamente — poteva essere anche funzionale a estromettere dei genitori ideologicamente ritenuti poco idonei a fornire questo tipo di educazione e allocare diversamente il figlio.

È chiaro che un pericolo del genere non c'è più, essendo ormai superata la concezione dall'evoluzione del contesto normativo e istituzionale, ma indubbiamente quella formulazione si potrebbe ancora prestare a opzioni non in linea con il principio fondamentale che emerge ormai dalla legislazione in materia di tutela del minore, di affidamento e di adozione. Mi riferisco al tentativo di recupero del nucleo familiare a rischio, di cui parla l'articolo 1 della legge sulla tutela del minore, come manifestazione del diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. Da qui derivano la necessità di ridurre la discrezionalità della disposizione e anche qualche altra precisazione.

Solo le situazioni di grave pericolo possono connotare un intervento eccezionale del tipo di quello qui in discussione, con la relativa indifferibile urgenza.

Il riferimento al benessere fisico e psichico adottato nel testo legislativo si richiama evidentemente alla definizione di salute dell'Organizzazione mondiale della sanità. Ricordo la definizione di « salute » come stato di « completo benessere fisico,

mentale e sociale ». Detto in parole povere, quindi, accanto all'ipotesi più grave dell'abbandono, c'è l'ipotesi di un grave pericolo per la salute fisica e psichica del minore.

Per finire il discorso relativo ai presupposti, nel testo proposto dell'articolo 403 nell'iniziativa legislativa A.C. 4299 si parla di « accertato ed evidente stato di abbandono ». Non a torto è stato rilevato, proprio in quell'appunto fatto avere alla Commissione dalla dottoressa Cavallo, che « accertato » non è sistematicamente corretto, in quanto l'accertamento di una situazione di abbandono compete solo all'autorità giurisdizionale competente a seguito della procedura. Suggestivo, quindi, di lasciare solo il carattere evidente. Si tratta di intervento, appunto, urgente.

Quanto alla pubblica autorità da considerarsi competente, è stato ritenuto, mi pare opportunamente, di non indicarla con precisione, in quanto, esclusa la competenza dell'autorità giurisdizionale per i motivi sistematici cui accennavo prima, si possono ritenere competenti sia l'autorità amministrativa che ha una competenza sul territorio generale per l'assistenza ai minori, sia — ecco il punto — l'autorità di pubblica sicurezza, come accade molto spesso in relazione a questo tipo di intervento.

Proprio in relazione a quest'ultimo tipo di intervento di un'autorità non specializzata, effettivamente pare opportuno richiamarsi alla necessità di un successivo pronto azionamento, come è possibile, dell'autorità cui è affidato sul territorio il presidio nell'interesse del minore, ossia i servizi sociali, i quali dovrebbero provvedere alla localizzazione del minore. Questo può avvenire in tempi brevissimi, in effetti.

È stata poi aggiunta una precisazione circa il carattere prioritario che dovrebbe caratterizzare questa localizzazione del minore presso dei parenti. Questo, ovviamente, si pone in linea con tutti gli attuali sviluppi della disciplina in materia minore, dall'articolo 315-bis, in cui si allude al carattere proficuo del rapporto del minore con i parenti, a tutte le disposizioni relative all'articolo 317-bis, relativo ai rapporti con gli ascendenti, e all'articolo 337-ter, con-

cernente la materia dell'affidamento del minore nell'ipotesi di crisi della famiglia, dov'è evidenziato l'utile ruolo dei parenti.

Ci sono ulteriori specificazioni nel testo scritto, ovviamente. La limitazione ai parenti entro il quarto grado ha un coordinamento sistematico, che è il coordinamento sistematico della legge sull'adozione, la quale prende in considerazione questi, ma, ovviamente e opportunamente, si parla di carattere prioritario, solo ove ciò sia consentito dal reperimento rapido dei parenti, che siano almeno *prima facie* idonei a svolgere questa funzione. In questi limiti sicuramente questa precisazione si allinea al sistema attuale della tutela del minore.

Un'ulteriore precisazione che è sembrato il caso di introdurre — qui non c'è nel testo; c'è in un testo che ho allegato a questo appunto — è l'indicazione, ovviamente ove consentito dalle circostanze, di raccogliere la volontà e i sentimenti del minore, anche qui per coordinare con tutta la disciplina della legge del 1983, soprattutto come modificata nel 2001, la quale prevede la manifestazione da parte del minore della sua volontà — attenzione: volontà, che non è mezzo di prova — e dei suoi sentimenti. Anche questo potrebbe essere estremamente importante, se è consentito dallo svolgimento così rapido della vicenda. Potrebbe — direi — esserlo senz'altro.

L'altro punto particolarmente significativo e qualificante del provvedimento è quello di precisare la procedura successiva indicando un termine puntuale di 24 ore, che sembra ragionevole, in effetti, per evitare eventuali dilazioni eccessive che nella pratica si verificano, anzi, si verificano, a dire il vero.

L'organo competente si è individuato nel procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minori. Si può segnalare come opportuna questa indicazione di competenza per i poteri di iniziativa che ha poi il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni. Ovviamente, quando ci sarà il tribunale della famiglia, auspicabilmente sarebbe questo l'organo competente.

Senza alcuna discrezionalità di dilazione e senza indugio, l'organo che ha una competenza generale, che è il tribunale per i minorenni e, per esso, l'organo propulsivo dell'iniziativa, potrà verificare la fondatezza delle ragioni e approvare e confermare, almeno nella sua provvisorietà, l'eventuale localizzazione, oppure adottare e dare impulso a provvedimenti che localizzino stabilmente il minore.

Mi è parso opportuno utilizzare questo termine piuttosto che « definitivo », che evoca già una procedura di accertamento complesso. « Stabile e duraturo » mi sembrano gli aggettivi più consigliabile. Si potrà, quindi, provvedere all'interesse del minore attraverso tutti gli strumenti che sono possibili al pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni di azionamento del tribunale stesso. Si allude, ovviamente, agli articoli 4, 9, 10 e 11 della legge n. 184 del 1983.

In questi limiti mi sembra che la disposizione possa conservare questa sua utile funzione di completamento del sistema, un rimedio eccezionale in considerazione di questa eccezionalità, un *restyling* — chiamiamolo così — della disposizione per adeguarla ai valori e ai principi attuali. In applicazione di queste osservazioni svolte mi è sembrato il caso di proporre anche un testo stringato, ma che, più o meno, rispecchia queste osservazioni.

PRESIDENTE. Grazie, professore. Innanzitutto, abbiamo già messo in distribuzione il suo scritto, che riprende le osservazioni che ha svolto e che ritengo sarà molto utile in sede di elaborazione degli emendamenti. La ringrazio.

Vorrei dare ora la parola alla professoressa Mirzia Bianca. Anche lei ha fatto pervenire uno scritto. Su questo lavoro poi si faranno le opportune valutazioni.

MIRZIA BIANCA, *Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Roma « La Sapienza ».* Grazie, presidente, per questa opportunità di fare qualche osservazione su questa proposta di legge. Mi allineo a quanto già detto dal collega Enrico Quadri. Aggiungo qualche

altra cosa sulla storia della norma, che può essere interessante oggi come profilo di attualità.

Enrico Quadri ha fatto riferimento a quella relazione al codice civile in cui si diceva che l'articolo 403 era uno strumento per tutelare la sanità pubblica per la tutela della stirpe. È chiaro che tanta acqua è passata sotto i mulini. Questa era la concezione pubblicistica del diritto di famiglia che faceva capo a Cicu. Essa è ormai stata sovvertita dall'attuale e moderno diritto della famiglia e della filiazione, in cui, invece, la famiglia è il nucleo, la comunità all'interno della quale si realizzano i diritti fondamentali dell'uomo e, quindi, dell'individuo.

In quella relazione al codice — questo è il profilo di attualità — c'era un passaggio importante, che vi leggo. Si diceva: « Sono evidenti i molteplici vantaggi che la collaborazione tra gli organi apporterà in tutti i casi in cui sia urgente provvedere ». Nella relazione al codice era chiaro che in una situazione siffatta di urgenza fosse necessario un concerto tra i vari organi che dovevano occuparsi di questo provvedimento. Vi era, quindi, la necessità di agire tutti insieme, che ritroviamo anche di recente nella legge n. 47 del 2017 sui minori stranieri non accompagnati. C'è questa idea che sia necessario muoversi tutti insieme.

Con riguardo all'applicazione successiva — già è stato detto da Enrico Quadri — la disposizione ha avuto un'applicazione residuale. Perché? Il professore ha spiegato che, nonostante la lettera della legge non abbia mai menzionato l'allontanamento, in realtà, questa norma è stata applicata esclusivamente all'allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine. Anche se la legge, all'articolo 403, parla di abbandono, in realtà questo è stato il campo applicativo principale e su questa fattispecie poi, giustamente, si è mossa questa proposta di legge.

Chiaramente, questo campo ristretto e residuale è quello che ha creato più problemi, perché l'allontanamento, sia pure urgente, è un fatto traumatico. Significa strappare il bambino dalla famiglia di origine. Voglio solamente riportare un caso

che è stato deciso dalla Cassazione nel 2015 e che rende la misura dell'importanza di questa proposta.

Avviene un'applicazione dell'articolo 403 in caso di una bambina per sospette molestie sessuali da parte del padre, che poi, invece, si rivelano non fondate. Qual è stata la conseguenza? Il risarcimento del danno del comune *ex* articolo 2049 per l'operato dei suoi dipendenti, che nel caso specifico erano gli assistenti sociali.

Perché dico questo? Perché è chiaro che in questo quadro, in questa prospettiva, l'articolo 403 ha sollevato, e solleva ancora tutt'oggi, delle criticità. Da qui la bontà di questa proposta.

Devo dire anche un'altra cosa. Un'altra criticità del passato è stata l'esclusività dell'intervento degli assistenti sociali. L'articolo 403 parla di pubblica autorità. La relazione al codice parla di necessario concerto tra gli organi per agire a tutela del minore. Invece, gli assistenti sociali sono stati gli unici attori coinvolti. Questo ha comportato per loro anche un problema di responsabilità, tant'è che nel 2010, nelle linee-guida del Consiglio dell'Ordine degli assistenti sociali, è stata rilevata l'eccezionalità dell'applicazione di questa norma.

Vengo subito, perché non vi voglio tediare, agli elementi secondo me molto positivi di questa proposta. A mio parere, sono due. Il primo è quello già rilevato da Enrico Quadri: è stato circoscritto molto e delimitato l'ambito dell'applicazione di questa norma al pericolo per la vita, non solamente la vita fisica, ma anche il benessere - è stato detto - e, quindi, la salute del minore. Il secondo elemento importante è dare la priorità ai parenti entro il quarto grado.

Questa è la stagione, già dalla riforma della filiazione - la presidente Ferranti lo sa - in cui è stato codificato il diritto a crescere nella propria famiglia e in cui ci si è espressi anche nel 2017 a proposito dell'adozione. Vi cito una sentenza della Cassazione (se volete anche i riferimenti, sono nel testo) del 17 maggio 2017, n. 12393. Viene detto a chiare lettere che il minore non è adottabile se non è stata assicurata l'assunzione preventiva di tutte le misure

volte a favorire il suo ricongiungimento con i genitori biologici, ossia il diritto a rimanere nella famiglia d'origine. Ritorna, quindi, l'eccezionalità di questo intervento.

Il testo, però, ha creato nel tempo - come ci ha detto il professor Quadri, è del 1939, emanazione del codice civile - alcuni problemi. Quando successivamente, nel 1983, fu emanata la legge sull'adozione, si pose immediatamente un problema di distinguere lo stato di abbandono di cui all'articolo 403 dallo stato di abbandono come presupposto per l'adozione, di cui agli articoli 2 e 3 della citata legge n. 184.

È chiaro che la Cassazione e la giurisprudenza hanno cercato di interpretarlo, ma il problema di coordinamento con la legge sull'adozione rimane. Perché? Perché, in realtà, come si evince dalla proposta, questo articolo 403 dovrebbe andare a coprire non lo stato di abbandono come presupposto per l'adozione, ma un primo intervento, un pre-affidamento, ossia un abbandono di tipo materiale.

Quali sono gli elementi che, secondo me, potrebbero essere migliorati? Io qui dissento dal professor Quadri. Secondo me, la pubblica autorità è troppo generica. Si potrebbe prendere in prestito proprio quell'articolo 9 della legge sull'adozione, il quale fa riferimento ai pubblici ufficiali e agli esercenti un servizio di pubblica necessità. Si possono prendere a prestito anche tutte le autorità citate nella legge sui minori stranieri non accompagnati.

Noi abbiamo bisogno di sicurezza. Lo dico perché qui si tratta di un provvedimento urgente a tutela del minore. Come altra cosa, secondo me, è troppo generico - questo l'ha già detto Melita Cavallo - il riferimento agli organismi di protezione dell'infanzia. Vediamo quali, perché oggi sotto il cappello di organismi a protezione dell'infanzia ci sono troppe cose, le quali non sono controllabili, al momento, sotto il profilo della qualità.

Vengo al nodo che mi sta più a cuore, che è quello dell'ambiente. Ho visto che la proposta di legge opportunamente parla, invece che di « luogo sicuro », di « ambiente sicuro ». Quindi, ha voluto dare una concezione più ampia. Anche qui, però, qual è

l'ambiente sicuro? Noi abbiamo notizie di bambini che sono stati affidati al sindaco.

Anche con riferimento alle case famiglia, dobbiamo stabilire delle case famiglia accreditate presso il comune. Questo è un problema generale, non è solo un problema dell'articolo 403. È il problema anche dell'adozione, ed è un problema che è stato rilevato — mi piace ricordarlo — sia dal garante per l'infanzia e l'adolescenza, sia da un documento del Ministro della giustizia, Dipartimento della sezione minorile, proprio in tema di articolo 9 della legge sull'adozione, che ha richiamato — vi cito proprio il passaggio — « la necessità di un coordinamento e di una rete di informazioni tra i vari soggetti ».

Vi faccio un esempio. Se c'è stato un maltrattamento in famiglia, la classica ipotesi di articolo 403, probabilmente ci sarà stata anche una denuncia, come avviene, di un vicino ai Carabinieri. Questa informazione, al momento, rimane canalizzata solo in quell'organo. Invece, la rete di informazioni che ci chiedono dal Ministero è importante, perché tutte queste informazioni possono essere utili al fine di evitare che un allontanamento sia privo di fondamento, che non ci siano delle informazioni esatte e che magari venga fatta un'operazione così traumatica, quando avrebbe potuto essere svolta un'indagine prima.

È un aspetto molto buono della proposta anche questa tempestività della denuncia al procuratore presso il tribunale dei minorenni per poi poter intervenire. Charamente, il procuratore interverrà a seconda dei casi e delle singole situazioni.

Vorrei rilevare un altro profilo e poi finisco. Quando questi minori vanno nelle case famiglia, un'altra urgenza è che non ci rimangano a vita. Non è importante solo che siano case famiglia qualificate e accreditate presso il comune, ma anche che i minori ci rimangano in un tempo strettamente necessario. Questo per due motivi: per la tutela del minore, che potrebbe andare dai parenti o potrebbe ritornare a casa propria, e per evitare dei fenomeni di mercato e comunque di locupletazione che tutti conosciamo, ossia quelle ipotesi in cui per un minore viene data una determinata

somma. Questo, per carità, è sacrosanto, ma, se si riesce, come già detto anche dal garante, a controllare anche il periodo di permanenza del minore, credo sia una buona cosa.

Infine, volevo dire che forse nella norma si potrebbero prevedere, da un lato, un rinvio all'articolo 9, che peraltro c'è già nel secondo comma e, dall'altro, un rinvio alla legge sui minori stranieri non accompagnati. Peraltro, la situazione del minore straniero non accompagnato è una situazione diversa, che richiede determinati organi — faccio un esempio — per accertare l'età del minore e per assegnare dei medici. Sono situazioni in cui sarebbe necessario un rinvio — credo — a quella disciplina differente.

Vi ringrazio molto e spero di non avervi tediato troppo.

PRESIDENTE. Grazie, professoressa. Do la parola all'avvocato Masi, in rappresentanza del Consiglio nazionale forense.

MARIA MASI, rappresentante del Consiglio nazionale forense. Grazie, presidente. Il Consiglio nazionale forense ha avuto già modo, sebbene in via incidentale, di pronunciarsi sull'articolo 403, perché, così come era formulato, lo consideravamo e lo consideriamo inadeguato, al punto da chiederne nella proposta di emendamento che abbiamo presentato alla riforma sulla giustizia civile e, in particolare, sulla giustizia minorile addirittura l'abrogazione.

Avevamo immaginato nella nostra proposta, che ripeto brevemente, proprio la facoltà per il pubblico ministero di adottare, prima dell'apertura del procedimento, su segnalazione dei servizi alla persona o delle forze dell'ordine, provvedimenti urgenti di allontanamento del minore o del soggetto vulnerabile in caso di grave pericolo.

Valutavamo altrettanto importanti non soltanto le situazioni di abbandono, anche perché è più difficile accertare quando e in che occasione ci siano, ma anche quelle di grave pericolo alla sua incolumità, con l'obbligo, però, di trasmettere immediatamente il provvedimento al giudice nell'articola-

zione monocratica - avevamo fatto questa precisazione perché rispetto a quel progetto c'è l'interesse a ripartire le competenze di quello distrettuale e circondariale - convocato entro e non oltre tre giorni (eravamo stati un po' più ampi) dall'adozione del provvedimento.

Abbiamo chiesto questo perché il giudice, sentite le parti interessate, possa poi procedere, eventualmente nominando difensori d'ufficio delle parti, e prevedere la regolarità del provvedimento. In sostanza, di fatto, con questa richiesta avevamo implicitamente chiesto l'abrogazione.

Rispetto, quindi, alla proposta la nostra posizione non può che essere favorevole, precisando, però, due o tre cose. In realtà, la professoressa Mirzia Bianca ne ha già individuate un paio. Esse riguardano esattamente il concetto di pubblica autorità, perché avevamo e abbiamo il timore di capire che cosa si intenda. La seconda è la questione dei parenti, ma questo è un punto più tecnico e forse anche già superato, perché ci ponevamo il problema dei figli delle coppie di fatto, oggi coppie di diritto, perché c'è l'equiparazione. Volevo solo avere il conforto che il problema possa considerarsi risolto in questo senso.

L'altro problema riguarda, invece, il termine « accertata ». Quando parliamo di collocazione, noi non possiamo non plaudire all'ipotesi che il minore, in attesa di accertamenti, sia oggetto di cura dei parenti entro il quarto grado, ma si parla di parenti entro il quarto grado di accertata idoneità. Il termine « accertare » ci poneva il problema di chi accerti e con quali strumenti possa accertare.

Passo all'ultima osservazione, perché noi siamo sempre molto sintetici e brevi, rispetto al dopo. La nostra preoccupazione era quella di avere una segnalazione, l'immediata adozione di provvedimenti urgenti da parte del pubblico ministero, che ci auguriamo sia poi quello della famiglia, ma anche la segnalazione e l'incardinamento al giudice. Magari nel progetto di legge si potrebbe introdurre una maggiore declinazione e specificare quali possano essere le attività, tenendo presente, anche in un'ottica di ottimismo, che possano essere ben

disciplinate le competenze, quelle dell'articolo 330 o dell'articolo 333, non soltanto quelle finalizzati poi all'adozione. Non pensiamo, quindi, soltanto ai casi di abbandono, ma anche a circostanze in cui la situazione possa essere recuperata. A maggior ragione, è importante declinare quelli che possono essere gli oneri a carico del giudice.

Sempre nell'ottica del giusto processo anche per soggetti vulnerabili, anzi, a maggior ragione per soggetti vulnerabili e, quindi, i minori, si potrebbe prevedere la possibilità della nomina di un curatore a prescindere, perché l'ipotesi di un conflitto può esserci in caso di abusi o di altre situazioni. Diventa così anche sistematico il riferimento agli altri progetti che sono attualmente *in itinere*.

Queste sono le uniche osservazioni. Grazie.

PRESIDENTE. Vi ringrazio, perché la materia è molto delicata e molto interessante. Sicuramente è un'occasione di approfondimento.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DONATELLA AGOSTINELLI. Sarò rapidissima. Innanzitutto, volevo ringraziare i relatori intervenuti per i loro interventi, perché sono stati veramente ottimi. Ne trarremo sicuramente spunto nella definizione del testo.

Vorrei soltanto una precisazione. Sul concetto proprio di pubblica autorità il professor Quadri aveva fatto riferimento alla distinzione tra intervento e collocamento del minore. Chiedo se, per cortesia, ci può spiegare più approfonditamente questa distinzione e se gli altri relatori sono d'accordo oppure intendono fare anche loro le proprie osservazioni.

ANDREA MAESTRI. Anch'io desidero ringraziare tutti gli auditi, ma anche la collega Agostinelli, che ha promosso questa iniziativa legislativa, che condivido pienamente e sottoscrivo.

C'è un tema che mi suggerisce il testo proposto e riformulato oggi grazie anche all'intervento del professor Quadri. Laddove si parla di collocazione in via prioritaria presso parenti entro il quarto grado, mi chiedo se non sia il caso — poi dirò anche perché — di estendere la collocazione prioritaria, in via subordinata, anche presso altri soggetti che con il minore abbiano relazioni affettive significative.

Spiego perché. In moltissimi casi che mi è capitato di gestire da avvocato nella mia professione capita spesso che questa norma venga applicata a nuclei familiari di cittadini stranieri, che spesso non hanno una rete familiare strutturata nel territorio nazionale. Hanno legami, però, per esempio, con la comunità dello stesso Paese di origine o con mediatori culturali o insegnanti che assistono i bambini nei compiti pomeridiani, o con soggetti che non sono giuridicamente parenti, ma che loro considerano parenti, cugini e zii. Sono tutti parte di una cerchia che noi tecnicamente consideriamo parentale, ma che è una cerchia più affettiva che parentale in senso tecnico-giuridico.

Peraltro, questo rilievo non mi pare affatto peregrino nel momento in cui nel nostro ordinamento abbiamo introdotto recentemente, con la legge n. 173 del 2015, proprio il diritto del minore alla continuità affettiva, certo in un altro contesto. Proprio nel superiore interesse del minore, che deve essere il principio che guida la materia in maniera inequivoca, prevedere la possibilità che, laddove non siano rinvenibili i parenti entro il quarto grado, il minore possa essere collocato temporaneamente, in via di urgenza, anche presso altri soggetti che con il minore abbiano significative relazioni affettive credo possa essere una soluzione utile a risolvere molti casi concreti. Mi piacerebbe sentire dagli auditi che cosa ne pensano.

PRESIDENTE. Approfondirò poi leggendo gli interventi ma credo di aver compreso anche la necessità forse di proceduralizzare l'intervento di questa pubblica autorità, o di fare una specificazione.

Il punto che volevo porre sul tavolo, e che anche quotidianamente ci viene richia-

mato da molti, è il fatto che l'intervento dei servizi sociali in pratica abbia creato un grande potere degli stessi, non sempre accompagnato da una massima garanzia di professionalità, e soprattutto il tema dei tempi del dopo.

In merito a questo problema, a prescindere dal fatto che la riforma della famiglia si faccia o meno, perché non so al Senato che cosa accadrà, in relazione alle competenze attuali — poi si vedrà, nel caso — dobbiamo fare in modo che non ci sia questo affidamento ai servizi sociali, o comunque al comune o alle case famiglia, *sine die*, perché poi i ragazzini non tornano più, o comunque chi controlla?

Noi abbiamo verificato che ci sono poteri di controllo, che ci dovrebbero essere poteri di controllo, ma che, in realtà, non vengono esercitati da nessuno. A questo punto, forse un suggerimento ulteriore vostro — poi noi fisseremo un termine per gli emendamenti — potrebbe essere quello di individuare questo strumento anche per rendere più chiaro quale sia *l'iter* da percorrere.

Do la parola per un giro di risposte, se ritenete, prima al professor Quadri, che è stato chiamato in causa subito.

ENRICO QUADRI, Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli studi di Napoli « Federico II ». Ovviamente, qualcosa è stato già recepito nel testo che mi è parso il caso di allegare all'intervento. Sono tutti suggerimenti pregevoli. Ricordo che nel testo si parla di valutazione in via prioritaria dell'affidamento, ossia della localizzazione, presso parenti, ove le circostanze lo consentano, quindi ove i parenti ci siano e siano reperibili, almeno se non giocano elementi negativi in relazione a questi parenti.

Quanto agli altri quesiti, lo dico francamente, parlare della pubblica autorità e andare a specificare può essere sempre un ingabbiare, un mettere un po' una camicia di Nesso alla materia, anche perché ormai c'è una sufficientemente solida interpretazione di questa pubblica autorità, nel senso sia di autorità specializzata sul territorio, sia, in casi di ancora maggiore urgenza,

come dimostra la pratica, di autorità di pubblica sicurezza.

Per questo motivo è sembrato il caso di far intervenire comunque l'autorità specializzata nel momento della collocazione, anche perché c'è un maggiore contatto con la realtà territoriale. Il punto essenziale — diciamo fuori dai denti — però, è il secondo comma, quello che impone la non dilazione, il rifuggire da qualsiasi dilazione, voluta o non voluta, e di passare immediatamente all'autorità competente in via generale, in quanto si tratta di situazioni eccezionali. In relazione a queste situazioni eccezionali, effettivamente può ancora conservare un senso questa disposizione.

Circa il dopo, il problema è generale. Mi ricordo che si è affrontata questa problematica a proposito delle audizioni anche sull'adozione e sulla possibile modifica della legislazione in materia di adozione. Non credo che sia questo il luogo dove specificare il dopo.

L'articolo 403 si ferma con l'attribuzione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di assicurare un pronto intervento dell'organo che ha una competenza generale. Sarà poi il procuratore della Repubblica, secondo gli strumenti e la disciplina generale a sua disposizione, a scegliere la via più opportuna.

Nel testo riscritto, oltre all'accento agli articoli 9 e 10, c'è anche un accenno all'articolo 4 in materia di affidamento e poi c'è il riferimento alla generale disciplina dei provvedimenti sulla responsabilità genitoriale, agli articoli 330 e seguenti. Sarà l'organo competente a decidere la via di intervento.

Ripeto, non mi sembra che questo sia il luogo in cui si possa disciplinare il dopo. Il dopo, purtroppo, ha bisogno di una disciplina, sicuramente — lo si accertò ampiamente durante le audizioni in materia di affidamento e adozione — che deve essere, però, una disciplina generale. Il dopo è la disciplina ordinaria.

Non so se mi sono spiegato.

MIRZIA BIANCA, *Ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università*

degli studi di Roma « La Sapienza ». Volevo rispondere all'onorevole Maestri. Secondo me, è giusto quello che lei ha detto, nel senso che in alcuni contesti non ci sono neanche dei parenti fino al quarto grado e, quindi, la sua soluzione sarebbe auspicabile. L'unico problema che mi pongo è quello dell'accertamento di questi rapporti significativi e di chi lo debba fare, in un contesto che, come abbiamo visto, è di grandissima urgenza.

Per completare quanto ho detto, io non mi riferivo a una procedimentalizzazione del dopo. Nel momento in cui si interviene su una norma vecchia e obsoleta e si fa riferimento a un ambiente sicuro, questo ambiente sicuro vogliamo dire qual è? Vogliamo anche dire quali sono gli operatori professionali che devono tutelare questo minore che salviamo da un pericolo? È solo questo. È chiaro che poi — sono d'accordo con il professor Quadri — tutto il problema della formazione e del controllo delle case famiglia è un problema che esula, ma l'ambiente sicuro direi di sì.

MARIA MASI, *rappresentante del Consiglio nazionale forense.* Condivido quanto ha detto adesso la professoressa Bianca. La nostra esigenza, quella rappresentata dal Consiglio nazionale, era quella di andare immediatamente, poco dopo, al pubblico ministero e poi di fare la comunicazione al giudice quanto meno per decidere se nominare sì o no un curatore. Poi è chiaro che tutto va rinviato.

PRESIDENTE. Si riferisce all'interlocuzione immediata.

Possiamo chiudere qui l'indagine conoscitiva. Vi ringraziamo molto dei contributi. Cercheremo di metterli a frutto. Ci sarà magari un'ulteriore interlocuzione anche con la relatrice.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.55.

*Licenziato per la stampa
il 13 febbraio 2018*



17STC0029520