

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

N. 2649

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BUCCIERO e CARUSO Antonino

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 DICEMBRE 2003

Norme quadro per la istituzione dei difensori dei minori e altre
norme a tutela degli stessi

ONOREVOLI SENATORI. - Come è ben noto l'Italia ha aderito, spesso con grande determinazione, a tutte le convenzioni che la comunità internazionale ha, negli anni, voluto elaborare sul tema della protezione dell'infanzia.

Alla solerzia dimostrata nella fase di elaborazione delle convenzioni, purtroppo, spesso non è conseguita altrettanta rapidità e precisione nell'attuare i principi regolati dalle stesse convenzioni e in tal modo si sono, di fatto, vanificate le volontà e le promesse che la normativa internazionale aveva lasciato soltanto intravedere.

Nel nostro Paese il bambino da almeno una decina di anni è diventato ufficialmente soggetto pieno del diritto e non più oggetto di mera protezione da parte dell'ordinamento, con ciò dando vigore alla previsione cardine ed al senso complessivo della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

Alcuni dei principi di quella Convenzione però, e specialmente quelli di natura processuale o che rendono i minorenni pieni soggetti di diritti, sono ancora lontani dall'essere disciplinati con specificità dall'ordinamento nazionale.

In particolare, uno di quei principi cardine ancora non pienamente recepito in Italia è quello inerente la identificazione di una figura che possa, in nome e per conto del fanciullo, intervenire nei procedimenti che lo riguardano, tutelando e proteggendo, tanto in via generale quanto nei casi concreti, i suoi diritti (come previsto dall'articolo 12 della Convenzione citata).

In via generale il tutore principe dei diritti del minore è, ed è ovvio e giusto che tale resti, la coppia dei suoi genitori: chi meglio di

loro infatti, può farsi interprete della peculiare esigenza di crescita e di vita di un minore? Vi sono però diversi casi in cui proprio sui due genitori del minore si nutrono sospetti di incapacità ad esercitare tali diritti-doveri di tutela e rappresentanza. In altri casi i genitori possono essere formalmente o fisicamente impediti dal rappresentare il figlio, ovvero in altri casi ancora si ritiene che l'interesse del minore (proprio perchè autonomo da quello dei suoi familiari e, come sancisce l'articolo 3 della Convenzione di New York, preminente rispetto ad ogni altro interesse) possa contrastare con quello dei suoi genitori.

Per tutti questi casi fino ad oggi nell'ordinamento si sono creati istituti di supplenza che destano però perplessità sia per la loro necessaria incompletezza (specie se sorretti esclusivamente da prassi o da giurisprudenza a volte ondivaga) che per la loro implicita ambiguità. È stato quest'ultimo il caso, ad esempio, del Tribunale per i minorenni al quale, troppo spesso per mera carenza di altri organismi o altre volte per una non corretta interpretazione delle convenzioni internazionali, in buona sostanza si è delegata, in ogni sede, la funzione di protezione del minore. Tale attribuzione desta notevole perplessità, in quanto riferita ad un organo che dovrebbe essere, primariamente, giurisdizionale e, di conseguenza, delegato all'applicazione del diritto per le parti che allo stesso si rivolgano, e non tutore di una di quelle parti (con ciò recando grave pregiudizio al principio di terzietà del giudice, che non deve essere solo dichiarato dalla legge, ma, vieppiù, deve essere avvertito come attuale da chi al giudice si rivolga per ottenere giustizia).

Da più parti nel consesso internazionale si è affrontata la questione della istituzione di un rappresentante (processuale e non) dei minori. Le soluzioni si sono rivelate molteplici e non scovre da ombre su ciò che in pratica si è andati a realizzare. In nessuno Stato, comunque, tali funzioni sono state delegate ad un organismo giurisdizionale quale il Tribunale per i minorenni, bensì (e particolarmente negli ordinamenti anglosassoni e del Nordamerica), si è optato per la istituzione di un organismo che possa intervenire in sede politica ed abbia al contempo la rappresentanza processuale dei minori e dei loro interessi.

Appare quindi preferibile anche per l'Italia ipotizzare la creazione di una nuova entità, che svolga funzioni di rappresentanza pubblica degli interessi dei minori e che possa, del pari, intervenire nei casi concreti in cui minori abbiano bisogno di tutela, stimolando la funzione di protezione in capo ad altri organi, ovvero gestendo singoli casi in cui vi sia la necessità di intervento o ancora rappresentando, nelle sedi appropriate, l'interesse del minore che potrebbe essere sottoposto ad una errata o persino mancata valutazione.

Tale figura (di tutore dei minori o, meglio ancora, di difensore dell'infanzia) è stata, del resto, identificata dal Comitato dei diritti del fanciullo istituito dalla Convenzione di New York del 1989 come via ottimale per l'implementazione di quegli istituti di protezione dell'infanzia previsti dalla Convenzione stessa.

In Italia esistono poi altre peculiarità che indicano come la rappresentanza del minore debba essere garantita anche in sedi processuali nelle quali, fino ad oggi, il minore è stato lungamente considerato estraneo. A tali considerazioni devono aggiungersi le ripercussioni e gli effetti delle chiarissime direttive del Consiglio d'Europa di cui alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (Strasburgo, 25 gennaio 1996). Tale Convenzione, come noto, prevede espressamente il diritto del minore ad essere

rappresentato e difeso da un soggetto privato «scelto preferibilmente tra gli avvocati» in tutte le procedure che lo riguardino direttamente.

Negli anni scorsi abbiamo assistito ad un primo tentativo di applicazione di detto principio, con la formulazione dell'articolo 8 della legge 28 marzo 2001, n. 149, di riforma dell'istituto dell'adozione dei minori, in cui si prevede espressamente l'obbligatorietà dell'assistenza legale del minore nei procedimenti di adottabilità. La medesima legge, modificando l'articolo 336 del codice civile, ha previsto identica obbligatoria assistenza tecnica per il minore nei procedimenti limitativi e ablativi della potestà genitoriale. Tale innovazione non ha avuto grande fortuna in quanto abbiamo assistito, poi, nel concreto, ad anni di rinvio dell'applicazione di detto importante principio.

Proprio per dare applicazione definitiva a questo importante principio di rappresentanza, nel presente disegno di legge, in via contestuale con l'istituzione e la disciplina di questa nuova figura viene riproposta l'introduzione, in particolare con l'inserimento nel codice di procedura civile dell'articolo 708-bis, della figura del curatore speciale del minore nei giudizi di separazione personale dei coniugi e correlati (cessazione degli effetti civili o scioglimento del matrimonio: legge 1° dicembre 1970, n. 898; separazione temporanea in pendenza di giudizio: articolo 126 del codice civile; procedimenti di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio: articolo 710 codice di procedura civile e articolo 9 della legge n. 898 del 1970).

L'intento chiarissimo è di codificare a livello normativo quella che è un'esigenza da tempo evidenziatasi nel dibattito giurisprudenziale e dottrinale, oltre che nella coscienza comune.

Infatti la sempre maggiore rilevanza attribuita negli ultimi anni al concetto di «interesse superiore del minore» e la considerazione di quest'ultimo come vero soggetto, e non più oggetto passivo, di diritti, con parti-

colare riguardo al suo affidamento e ad ogni provvedimento riguardante la sua tutela, impone che gli venga riconosciuta la qualità di parte in giudizio nei procedimenti che lo riguardano, ed in particolare laddove la conflittualità tra i genitori-coniugi sia tale da ritenere che la tutela dell'interesse del minore possa essere trascurata, o che lo stesso minore possa essere direttamente o indirettamente strumentalizzato per fini economici o di altra natura da uno o entrambi i genitori.

Va a tal riguardo ricordata la sentenza della Corte costituzionale del 14 luglio 1986, n. 185, che, pur dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, rilevava, in motivazione, che spetta in ogni caso al legislatore l'attribuzione della qualità di parte ai figli minori nei giudizi considerati, nonchè la scelta eventuale dello strumento del curatore per la difesa degli interessi dei medesimi. La citata sentenza è stata ampiamente criticata in dottrina e considerata come un'occasione mancata. Il dibattito seguito negli ultimi anni tra i giuristi e tra gli operatori del diritto della famiglia e minorile ha evidenziato l'urgenza e l'indifferibilità di una scelta chiara del legislatore.

Viene pure disciplinata l'applicazione anche a questi casi del patrocinio per i genitori non abbienti a spese dello Stato, in conformità alle disposizioni introdotte nella legge 30 luglio 1990, n. 217, dalla recente legge 29 marzo 2001, n. 134, nonchè tenendo conto del concorrente disposto di cui all'articolo 37 della legge 28 marzo 2001, n. 149.

È necessario costituire un organo che, senza la necessaria mediazione di altri organi e proprio per rispettare le sue funzioni di protezione dei minori, possa precipuamente gestire l'interesse del minore e tutte le forme di tutela che ne possano derivare.

È spesso difficile stabilire (anche per gli addetti ai lavori) con certezza, al momento del bisogno, quale specifico organo sia deputato dall'ordinamento alla gestione delle fun-

zioni di tutela del minore, tanto nei casi singoli quanto in via generale. Negli anni scorsi, sia nel diritto sostanziale che in quello processuale, abbiamo, invero, assistito ad una polverizzazione dei suddetti compiti di tutela, giungendo spesso ad una tale diversificazione di soggetti che concorrono alla tutela dei minori da rendere, di fatto, inaccessibili ai più molti dei diritti sanciti dalla legge a protezione dei minori.

È invece quanto meno opportuno unificare tali funzioni in capo ad un unico soggetto, la cui missione istitutiva sia unicamente quella di porre in essere l'interesse del minore, sia esso quello di un singolo bambino in stato di temporaneo bisogno, sia esso quello, in ottica più politica, di tutti i bambini (o di un loro raggruppamento omogeneo) esistenti sul territorio nazionale. E tanto è ancora più necessario in vista della necessaria ed auspicata riforma del diritto processuale di famiglia e minorile. L'istituzione di una sezione specializzata in ogni sede di Tribunale in luogo del lento ed ormai superato tribunale per i minorenni, infatti, dovrebbe portare ad una diversa gestione in sede processuale del minore, con l'accesso rischio che le funzioni di tutela, che fino ad ora sono state di fatto delegate al giudice minorile, possano essere disperse ovvero delegate al Pubblico Ministero, con la riproposizione di un ruolo, in capo a quest'ultimo, che la prassi degli ultimi decenni ha dimostrato essere irrealistica. Infatti, ove si guardi realisticamente alla prassi e non alle mere statuizioni di principio, si ammetterà che la figura del Pubblico Ministero svolge, da sempre e dovunque, nei procedimenti ove è prevista la sua presenza, una mera attività certificatoria, senza intraprendere alcuna vera iniziativa neppure laddove le circostanze lo consiglino caldamente o addirittura lo impongano.

Al fine di unificare in capo ad un solo organo tutte le diverse funzioni di tutela dei bambini, occorre che esso sia presente sia a livello centrale, con attività di coordinamento, di consulenza e controllo dell'attività

dello Stato in materia minorile, che a livello decentrato, con attività di vera e propria presa in carico dei casi bisognosi di attenzione.

Come è noto, però, il decentramento attuato in questi anni rende di fatto improponibile, in una materia complessa e alla cui realizzazione partecipano diversi soggetti, la creazione di un organismo dello Stato centrale che abbia propri uffici decentrati nelle diverse realtà territoriali e possa efficacemente dialogare con le regioni, gli enti locali e i servizi sociali. Infatti molti dei compiti previsti per esso, e la stessa tutela dell'infanzia, richiedono un forte radicamento sociale, onde rapidamente conoscere per altrettanto rapidamente intervenire nei casi di necessità, utilizzando al meglio le strutture di protezione sociale già esistenti.

L'articolato si divide in due titoli differenti.

Titolo I - Del Difensore dei minori.

L'articolo 1 istituisce, in attuazione dei principi stabiliti nella Convenzione di New York del 1989 sui diritti dell'infanzia, il difensore nazionale dei minori e stabilisce le norme inerenti i suoi poteri e le attività che egli è tenuto svolgere.

L'articolo 2 prevede che anche le regioni debbano istituire i difensori dell'infanzia che svolgono le funzioni previste dalla legge a livello locale e regionale e che devono raccordare le proprie attività (svolte sempre in modo assolutamente indipendente e autonomo) con quelle del difensore nazionale (attraverso rapporti di collaborazione funzionale) e che, proprio per tale finalità, presso gli uffici di quest'ultimo è istituita una segreteria tecnica.

Il difensore nazionale (la cui indipendenza e autonomia è garantita dalla legge) è identificato in una persona di specchiata moralità, in possesso dei requisiti per essere eletto al Senato della Repubblica. A garanzia della sua indipendenza sono previste particolari incompatibilità la cui soluzione deve essere

prontamente affrontata dal difensore nominato, a pena di decadenza dall'incarico (articolo 3).

La durata del mandato è di cinque anni, rinnovabile una sola volta (articolo 5).

Proprio per rafforzare la sua indipendenza il difensore nazionale viene nominato con decreto dal Presidente della Repubblica ed è scelto fra cinque nominativi formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Commissioni competenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (articolo 4).

All'articolo 6 viene istituito l'ufficio del difensore dei minori, formato da quattro difensori sostituti di provata esperienza e competenza, ai quali possono essere affidati specifici settori delle attività di competenza del difensore e che compongono, unitamente a quest'ultimo, l'ufficio direzionale del difensore dei minori. Il difensore nazionale nomina i sostituti, garantendo la presenza delle competenze psicologiche, sociologiche, pedagogiche e sanitarie all'interno dell'ufficio direzionale. Anche i componenti dell'ufficio direzionale durano in carica cinque anni e sono rinnovabili una sola volta. Valgono le medesime incompatibilità e regole stabilite per il difensore nazionale.

Il disegno di legge stabilisce, poi, all'articolo 7, i poteri e i compiti del difensore nazionale (che vale da norma di riferimento anche per i poteri di quelli regionali e locali).

Presso l'ufficio del difensore viene istituita una segreteria tecnica, formata da non più di quindici persone di provata esperienza nei settori di attività dell'ufficio. Per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio, della segreteria tecnica e della struttura amministrativa del difensore nazionale è previsto che, entro sei mesi dalla nomina del primo difensore, venga emanato apposito atto normativo con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le pari opportunità.

Molti sono i compiti che il disegno di legge, all'articolo 8, prevede siano affidati al difensore nazionale, regionale e locale e primariamente quelli relativi alla salvaguardia dei diritti e degli interessi dei minori (lettera *a*)) ovvero alla vigilanza sulle convenzioni internazionali e alla loro necessaria applicazione in Italia (alle lettere *b*) e *c*)), ma anche quello di ricevere ed esaminare denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei diritti di minori (lettera *d*)), di fornire consulenze al Parlamento, al Governo o agli enti che amministrano il territorio di sua competenza, circa le iniziative e le decisioni che possano influire sui diritti dell'infanzia (lettera *f*)).

Sono poi delegate ai difensori, ad iniziare dalla lettera *e*), alcune funzioni processuali come quella di rappresentare gli interessi del minore nel corso di procedimenti civili, penali e amministrativi che abbiano ad oggetto le condizioni di vita, il benessere, l'abitazione, lo stato e comunque la tutela del minore, ovvero quella di determinare l'intervento di un curatore del minore nei processi per separazione giudiziale dei coniugi nei casi in cui nel corso delle udienze la litigiosità dei separandi in ordine ai diritti e doveri sui figli sia di controversa soluzione (lettera *g*)) o, infine, quella di nominare tutori, curatori e rappresentanti di un minore (lettera *p*)).

Il difensore ha poi anche funzioni di indagine e di «sportello» per la difesa dei diritti dell'infanzia. Così egli potrà ricevere ed esaminare, al fine di provvedere alla loro soluzione o all'inoltro del caso agli uffici locali competenti, segnalazioni su situazioni di minori a rischio di violazione dei loro diritti, o già vittime della violazione dei loro diritti (lettera *h*)), ovvero avviare e svolgere tutte le investigazioni, le inchieste e le indagini che ritenga necessarie per accertare lo stato in cui versa un minore al fine di prevenire le violazioni dei suoi diritti (lettera *i*)) o ancora raccogliere dati e avviare progetti di ricerca sulla situazione dei minori e la tutela dei loro diritti (lettera *l*)). Sempre nell'eserci-

zio del proprio potere di indagine il difensore potrà chiedere tutte le informazioni riguardanti un minore esistenti presso le pubbliche amministrazioni ed ottenere copia di tutti i documenti o gli atti che riguardano situazioni relative ai diritti dei minori (lettera *n*)), nonchè udire la testimonianza di un minore maggiore di dieci anni, in ordine ad un problema dello stesso da chiunque segnalatogli (lettera *o*)).

Il difensore avrà inoltre funzioni ispettive dei luoghi pubblici nei quali i minori siano ospitati (lettera *m*)), e funzioni tipiche della sua qualità di pubblico ufficiale, quali verificare le condizioni e gli interventi pubblici relativi all'accoglienza e all'inserimento dei minori stranieri anche non accompagnati; avviare le azioni e le procedure necessarie per la tutela dei diritti di un minore, privilegiando sempre la via della conciliazione bonaria dei conflitti e favorire, in collaborazione con il Tribunale competente, la mediazione penale nei procedimenti in cui un minore sia parte.

Il difensore potrà inoltre fornire consulenze al Parlamento, al Governo ed agli enti locali, nonchè inoltrare ad ogni autorità raccomandazioni affinché le loro disposizioni siano conformi al superiore interesse dei minori, potrà intervenire sulle questioni attinenti i minori trattate dagli organi legislativi ed amministrativi, promuovendo emendamenti e riforme al fine di armonizzare la legislazione, le politiche e le prassi amministrative nazionali e locali, con le convenzioni sui diritti dell'infanzia. Si è previsto che il difensore partecipi alle riunioni dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza e collabori con lo stesso e con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza: sarà pure membro del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità.

Il suddetto organo avrà infine funzioni di promozione delle tematiche minorili in vari

consessi, e quindi potrà promuovere la partecipazione dei minori alle questioni e decisioni che li riguardano; mantenere rapporti di consultazione e collaborazione con gli organismi che si occupano della promozione e della tutela dei diritti dei minori; cooperare con i servizi sociali, con le amministrazioni regionali e locali e con tutte le associazioni e gli organismi che lo richiedano per avvio di programmi di assistenza tecnica per il sostegno, il recupero e la tutela di minori in situazione di disagio, potendo infine ricorrere alla Commissione europea per i diritti umani di Strasburgo e ad ogni Commissione per i diritti dei minori o per diritti umani a carattere europeo o internazionale e al Comitato sui diritti dell'infanzia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) per segnalare ogni presunta violazione dei diritti umani e dei minori.

Si è inoltre previsto che il difensore nazionale provveda ad una convocazione annuale dei difensori locali e regionali, al fine di confrontare le diverse esperienze e di coordinare le linee di azione per il biennio successivo. Con gli altri difensori produrrà studi, rapporti e relazioni, provvedendo alla loro diffusione presso i principali organi di informazione.

Il difensore deve inoltre presentare ogni due anni una relazione al Parlamento e al Governo sulla propria attività.

La proposta prevede anche, all'articolo 9, una delega alle regioni per la regolamentazione delle attività dei difensori regionali e locali i quali, lo ricordiamo, hanno funzioni di carattere pubblico di grande rilevanza.

Titolo II - Introduzione del curatore speciale del minore nei procedimenti di separazione e divorzio.

La seconda parte del disegno di legge riguarda la istituzione del curatore del minore in determinati procedimenti civili, già sopra descritti. Il curatore ha potere di azione, di intervento e di impugnazione in giudizio o anche in eventuali procedimenti correlati (si vedono ad esempio gli articoli 315, 330, 333 e 336 del codice civile o gli articoli

570 e 574 del codice penale) innanzi ad altri organi giurisdizionali.

Alla luce delle innovazioni di cui all'articolo 37 della citata legge n. 149 del 2001, ci si è preoccupati, nella presente stesura, di prevedere l'ipotesi di concorso del curatore speciale con il difensore del minore già nominato ai sensi della predetta disposizione di legge. Si è dunque ritenuto opportuno prevedere che nelle procedure di cui all'articolo 336 del codice civile con l'intervento del curatore speciale cessi dall'ufficio ogni altro difensore del minore già eventualmente nominato, onde garantire al minore l'unicità della difesa. Il curatore è scelto all'uopo tra gli avvocati esperti in diritto di famiglia e minorile e patrocinanti presso le Magistrature superiori.

Optare per l'indicazione di un avvocato, quale curatore, significa attribuire al minore la qualità di parte, a cui consegue l'individuazione, per la sua tutela, di un tecnico che possa rappresentarne gli interessi in ogni sede. Individuare all'uopo un assistente sociale, od altro operatore metagiuridico, come già avvenuto in precedenti progetti di legge, significherebbe privare la riforma di reale efficacia innovativa, riducendo il curatore a mero assistente psicologico del minore, privo di mezzi tecnici per delineare le strategie processuali più idonee per la sua tutela e soprattutto per attivarle.

Tra l'altro già oggi la legge prevede vari rimedi, dal punto di vista strettamente assistenziale e psicologico, per riparare a situazioni pregiudizievoli per il minore (si pensi alle consulenze psicologiche, all'intervento dei servizi sociali, eccetera).

La nomina del curatore è limitata a casi particolari nei quali si palesi una grave conflittualità tra i coniugi oppure il timore che il minore possa essere strumentalizzato o plagiato dall'uno o dall'altro genitore. Si distingue all'uopo tra i casi in cui la prole sia infra o ultradecenne, e ciò in ossequio a principi giuridici e metagiuridici che ritengono acquisita nel fanciullo, con la pubertà, una certa

autonomia di giudizio e di comportamenti. E tuttavia, nel caso in cui il minore sia maggiore di dieci anni, il giudice può ugualmente provvedere, anche d'ufficio, laddove il minore gli abbia manifestato, in qualsiasi forma, anche fuori dal rispetto delle norme procedurali, tale volontà. La proposta normativa, come configurata, pur preoccupandosi in particolare del minore infradecenne, e ciò per ovvi motivi, tuttavia riconosce ampio rilievo alla volontà del minore maggiore di dieci anni, in ossequio agli ultimi orientamenti giurisprudenziali e alla recente normativa internazionale.

Il secondo comma del nuovo articolo 708-*bis* del codice di procedura civile, del quale si propone l'introduzione, si preoccupa del caso abbastanza ricorrente del minore che, pur avendo raggiunto una maturità tale da poter individuare le migliori opzioni di affidamento per sè medesimo, non ha alcuna possibilità di farsi valere in giudizio se non attraverso l'attività, spesso distorta per diversi fini, di uno dei genitori. È da evidenziare che si è deciso che il curatore non abbia possibilità di azione o di intervento dinanzi alla Corte di Cassazione: e ciò perchè si intende circoscrivere la sua attività al giudizio di merito, escludendo ogni intervento, anche per un risparmio di costi a carico dei genitori, nell'eventuale gravame di legittimità. È tuttavia fatta salva la possibilità di agire o intervenire *ex* articolo 373 del codice

di procedura civile e cioè in merito alla sospensione dell'esecuzione del provvedimento eventualmente impugnato in Cassazione.

La nomina del curatore è possibile, laddove ne ricorrano i presupposti, anche in sede di revisione delle condizioni della separazione (articolo 710 del codice di procedura civile) e del divorzio (articolo 9 della legge n. 898 del 1970), in quanto la riapertura del contenzioso può eventualmente far intravedere il riaccendersi di situazioni pregiudizievoli per il minore.

Il compenso del curatore è posto a carico dei genitori, secondo la misura stabilita in sentenza dal giudice. Ci si preoccupa tuttavia di limitare al minimo l'incidenza economica dell'introduzione della nuova figura, espressamente prevedendo che il curatore sia tenuto ad applicare i medi tariffari ridotti di un terzo, per lo scaglione corrispondente. Nel creare l'Albo speciale di cui all'articolo 189-*bis* delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, introdotto dal presente disegno di legge, i presidenti dei Consigli degli Ordini degli avvocati, a cui è affidata la tenuta di detti albi, ammoniranno gli avvocati iscritti ad attenersi a fini etici di servizio e non certo orientati al personale lucro. È anche previsto il patrocinio a spese dello Stato per i genitori non abbienti, e ciò attingendo conformemente alla recente legge 29 marzo 2001, n. 134.

DISEGNO DI LEGGE

Titolo I

DEL DIFENSORE DEI MINORI

Art. 1.

(Istituzione del difensore dei minori)

1. In attuazione dei principi della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, è istituito il difensore nazionale dei minori.

2. Il difensore nazionale dei minori esercita la sua attività di protezione dei soggetti minori di diciotto anni, come specificato nella presente legge, su tutto il territorio dello Stato, in piena autonomia di giudizio ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

Art. 2.

(Difensori dei minori regionali e locali)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità ed in attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo ratificata ai sensi della citata legge n. 176 del 1991 e della presente legge, istituiscono con proprie leggi i difensori regionali e locali dei minori.

2. I difensori dei minori istituiti dalle regioni operano, con riferimento al territorio di rispettiva competenza, in piena autonomia e nel rispetto delle leggi che li istituiscono, mantenendo un rapporto di consultazione, di coordinamento e di collaborazione con il

difensore nazionale dei minori e con gli altri difensori locali.

3. Il difensore nazionale provvede ad instaurare rapporti di collaborazione funzionale, sulla base di apposite convenzioni, con i difensori locali, finalizzati all'organizzazione di una struttura diffusa di uffici di assistenza, difesa e promozione dei diritti dei minori. A tal riguardo presso i suoi uffici è istituita una segreteria per il coordinamento delle azioni e delle ricerche dei difensori dei minori.

Art. 3.

(Requisiti per la nomina del difensore dei minori)

1. Il difensore nazionale dei minori è scelto fra persone di specchiata moralità che siano in possesso dei requisiti per l'elezione a senatore della Repubblica. Il difensore nominato deve possedere comprovata esperienza nelle materie giuridiche inerenti la difesa dei diritti dei minori.

2. La carica di difensore dei minori è incompatibile con l'esercizio di qualsiasi incarico lavorativo subordinato o professionale eccettuata la eventuale docenza universitaria. Il difensore dei minori non può ricoprire cariche politiche, sindacali o associative.

3. Il difensore nominato, a pena di decadenza, dispone di trenta giorni per risolvere ogni eventuale situazione di incompatibilità esistente o insorta durante il suo mandato.

4. Le regioni stabiliscono con legge i requisiti per la nomina dei difensori dell'infanzia regionali e locali.

Art. 4.

(Nomina del difensore)

1. Il difensore nazionale è nominato con decreto dal Presidente della Repubblica, scelto da una lista di cinque nominativi for-

mulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Commissioni competenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Art. 5.

(Durata del mandato)

1. Il difensore nazionale ha un mandato di cinque anni, rinnovabile una sola volta.

2. Le regioni stabiliscono con la legge che li istituisce la durata del mandato dei difensori di loro competenza, che non può comunque superare quella del Consiglio regionale.

3. I difensori regionali e locali non possono essere candidati alle elezioni dell'organo che li ha nominati, fino a che non siano passati almeno tre anni dalla cessazione dell'incarico.

4. Il difensore nazionale può essere revocato, per malattia o per gravi e comprovati motivi di ordine morale, con decreto del Presidente della Repubblica.

5. Il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta decadenza per mancata osservanza dei termini di cui all'articolo 3, comma 3.

Art. 6.

(Ufficio del difensore nazionale)

1. Il difensore nazionale nomina, con proprio atto motivato, quattro difensori sostituti di provata esperienza e competenza, ai quali possono essere affidati specifici settori di competenza del difensore e che compongono con lui l'ufficio direzionale del difensore dei minori. Nella nomina dei sostituti il difensore cura che siano garantite le competenze psicologiche, sociologiche, pedagogiche e sanitarie all'interno dell'ufficio direzionale.

2. I componenti dell'ufficio direzionale del difensore nazionale dei minori durano in carica cinque anni e sono rinnovabili una sola volta. Valgono per loro le medesime incompatibilità e regole stabilite per il difensore nazionale.

Art. 7.

(Poteri dell'ufficio e del difensore)

1. Al difensore nazionale sono attribuiti dalla presente legge tutti i poteri necessari allo svolgimento delle proprie funzioni, ivi compresi quelli di richiedere alle forze di polizia l'esecuzione di ispezioni presso gli uffici della Pubblica amministrazione nel corso di indagini inerenti il mancato rispetto di uno dei principi della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo ratificata ai sensi della citata legge n. 176 del 1991.

2. Al difensore nazionale è riconosciuta una indennità di carica pari a quella spettante ai membri del Senato della Repubblica. Ai difensori sostituti è riconosciuta una indennità pari all'80 per cento di quella spettante al difensore nazionale.

3. Alle dipendenze del difensore nazionale è posta una struttura amministrativa composta da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo, determinato nella misura di trenta unità. Il difensore nazionale dispone altresì di una segreteria tecnica, formata da non più di quindici persone di provata esperienza nella materia di cui alle attività dell'ufficio, assunte con contratto a termine di diritto privato.

4. L'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio, della segreteria tecnica e della struttura amministrativa del difensore nazionale dei minori sono stabiliti, entro sei mesi dalla data di nomina del difensore nazionale, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le pari opportunità.

5. Il personale distaccato presso il difensore nazionale dei minori conserva il trattamento economico riconosciuto nelle amministrazioni di provenienza.

Art. 8.

(Funzioni del difensore dei minori)

1. Il difensore nazionale e i difensori regionali e locali esercitano nell'ambito territoriale di propria competenza le seguenti funzioni:

a) salvaguardare e tutelare i bisogni, i diritti e gli interessi dei minori;

b) vigilare sulla attuazione dei principi inerenti i diritti dei minori sanciti dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali, dalle normative dell'Unione europea e dalle leggi nazionali e regionali;

c) favorire la diffusione e la promozione dei diritti dei minori sviluppando la conoscenza dei diritti e dei principi indicati dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo ratificata ai sensi della citata legge n. 176 del 1991 e dai suoi Protocolli opzionali. A tal fine i difensori possono promuovere l'istituzione di appositi corsi di studio anche universitari sui diritti dei minori;

d) ricevere ed esaminare denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei diritti di minori o relativi a minori in situazione di rischio di violazione dei propri diritti, all'ufficio pervenute sotto qualsiasi forma o presentate direttamente da qualsiasi persona fisica, sia maggiorenne che minorenni, o da qualsiasi ente o persona giuridica, provvedendo altresì a segnalare i casi ai difensori territorialmente competenti per le determinazioni necessarie;

e) rappresentare gli interessi del minore nel corso di procedimenti civili, penali e amministrativi che abbiano ad oggetto le condizioni di vita, il benessere, l'abitazione, lo stato e comunque la tutela del minore, anche indipendentemente dall'azione dei genitori,

in quei procedimenti nei quali l'interesse del minore possa essere, a suo giudizio, in contrasto con quello da loro rappresentato;

f) fornire consulenze al Parlamento, al Governo o agli enti che amministrano il territorio di sua competenza, circa le iniziative e le decisioni che possano influire sui diritti dell'infanzia;

g) determinare l'intervento di un curatore, nell'interesse ed in rappresentanza dei minori, su segnalazione di chiunque vi abbia interesse o del Tribunale competente, nel corso di separazioni giudiziali in cui l'affidamento, la titolarità o le modalità di esercizio della potestà genitoriale sui figli siano oggetto di contesa di controversa soluzione;

h) ricevere ed esaminare, al fine di provvedere alla loro soluzione o all'inoltro del caso agli uffici locali competenti, segnalazioni inerenti situazioni di minori a rischio di violazione dei loro diritti, o già vittime della violazione dei loro diritti;

i) avviare e svolgere tutte le investigazioni, le inchieste e le indagini che ritenga necessarie per accertare lo stato in cui versa un minore al fine di prevenire le violazioni dei diritti del medesimo;

l) raccogliere dati e avviare progetti di ricerca sulla situazione dei minori e la tutela dei loro diritti;

m) ispezionare, senza obbligo di preavviso, tutti i luoghi in cui siano ospitati stabilmente e con continuità dei minori, fra i quali gli istituti pubblici o privati, le case famiglia, le comunità, i luoghi di detenzione e gli ospedali, ed ottenere da questi, senza indugio e alcun onere economico, tutta la documentazione di cui faccia richiesta;

n) chiedere tutte le informazioni riguardanti un minore esistenti presso le pubbliche amministrazioni, nonché ottenere senza indugio copia di tutti i documenti o gli atti che riguardino situazioni relative ai diritti dei minori;

o) udire, in ogni circostanza in cui lo ritenga opportuno, la testimonianza di un minore maggiore di dieci anni, in ordine ad

un problema dello stesso da chiunque segnalato all'ufficio; qualora ritenga di dover operare senza la presenza dei genitori dello stesso, ovvero dei suoi parenti o di tutori, il difensore emette un provvedimento motivato da notificare agli interessati. Qualora il minore ne faccia richiesta, può essere assistito da un legale o da una persona di sua fiducia. In ogni caso, qualora il minore sia sottoposto ad indagine penale, l'interrogatorio, anche informale, deve svolgersi sempre alla presenza di un legale, scelto dal minore o da chi esercita su di lui la potestà genitoriale;

p) nominare, quando risulta necessario nel corso dello svolgimento delle sue funzioni, tutori, curatori e rappresentanti di un minore;

q) verificare le condizioni e gli interventi pubblici relativi all'accoglienza e all'inserimento dei minori stranieri anche non accompagnati;

r) avviare tutte le azioni e le procedure ritenute necessarie per la tutela dei diritti di un minore, privilegiando sempre, qualora possibile, la conciliazione bonaria dei conflitti. Qualora tali procedure possano avere implicazioni giudiziarie, esse devono svolgersi in collaborazione con le autorità a queste preposte;

s) favorire, ove possibile ed in collaborazione con il Tribunale competente, la mediazione penale nei procedimenti in cui un minore sia parte;

t) inoltrare ad ogni autorità competente raccomandazioni affinché le loro disposizioni siano conformi al superiore interesse dei minori;

u) intervenire sulle questioni attinenti i minori trattate dagli organi legislativi ed amministrativi, promuovendo emendamenti e riforme al fine di armonizzare la legislazione del territorio di sua competenza, le politiche e le prassi amministrative nazionali e locali, con le convenzioni sui diritti dell'infanzia;

v) promuovere la partecipazione dei minori nelle questioni e decisioni che li riguardano;

z) mantenere rapporti di consultazione e collaborazione continui con tutti gli organismi nazionali ed internazionali, le associazioni, le Organizzazioni non governative di sviluppo (ONG) e gli enti locali o funzionali che si occupano, anche incidentalmente, della promozione e della tutela dei diritti dei minori;

aa) cooperare con i servizi sociali, con le amministrazioni regionali e locali e con tutte le associazioni e gli organismi che lo richiedano per l'avvio di programmi di assistenza tecnica per il sostegno, il recupero e la tutela di minori in situazione di disagio;

bb) ricorrere alla Commissione europea per i diritti umani di Strasburgo e ad ogni Commissione per i diritti dei minori o per i diritti umani a carattere europeo o internazionale e al Comitato sui diritti dell'infanzia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) per segnalare ogni presunta violazione dei diritti umani e dei minori.

2. Il difensore nazionale:

a) provvede, ogni anno, alla convocazione dei difensori locali e regionali, al fine di confrontare le diverse esperienze e di coordinare le linee di azione per il biennio successivo;

b) partecipa alle riunioni dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza e collabora con lo stesso e con il Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza;

c) è membro del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE) costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità;

d) produce, anche in collaborazione con i difensori regionali e locali, studi, rapporti e relazioni, provvedendo alla loro pubblicazione e diffusione presso i principali organi di informazione;

e) presenta ogni due anni al Parlamento e al Governo una relazione sulla propria attività, che contiene altresì proposte di inizia-

tive da adottare per promuovere e incrementare la tutela dei diritti dell'infanzia e il miglioramento delle condizioni dei minori.

Art. 9.

(Delega alle regioni)

Le regioni, nel regolamentare l'attività dei difensori di propria competenza, determinano:

- a) l'articolazione territoriale delle sedi dei difensori locali e di quello regionale;
- b) l'organizzazione degli uffici dei difensori;
- c) i requisiti professionali del personale addetto agli uffici del difensore, prevedendo anche forme di formazione ed aggiornamento continuativo nelle materie di competenza del difensore stesso;
- d) le modalità di funzionamento degli uffici e gli orari minimi di apertura al pubblico degli stessi;
- e) le indennità dei difensori locali e regionali.

Titolo II

INTRODUZIONE DEL CURATORE SPECIALE DEL MINORE NEI PROCEDIMENTI DI SEPARAZIONE E DIVORZIO

Art. 10.

(Curatore speciale del minore)

1. Dopo l'articolo 708 del codice di procedura civile è inserito il seguente:

«Art. 708-bis. - *(Curatore speciale del minore)*. Se vi è prole minore di dieci anni di età, e qualora sia evidente il disaccordo tra i coniugi circa l'affidamento degli stessi o il regime di visite o la titolarità e l'esercizio della potestà genitoriale, e la conflittualità tra di essi si mostri tale da recare pregiudizio al-

l'interesse della prole, nell'emettere i provvedimenti di cui all'articolo 708, il presidente del tribunale, anche d'ufficio, o il difensore dell'infanzia competente per territorio, qualora interessato, nomina un curatore speciale per il minore.

Qualora il minore sia maggiore di anni dieci, il presidente del tribunale o il difensore dell'infanzia interessato provvede ai sensi del primo comma solo quando vi sia un'istanza specifica di una delle parti, del minore stesso ovvero tale esigenza emerga dall'audizione del minore.

Ugualmente il giudice o il difensore dei minori provvede, anche d'ufficio, qualora il minore gli abbia manifestato, in qualsiasi forma, tale volontà.

Ove nessuno vi abbia provveduto, e ne sussistano i presupposti, il provvedimento di nomina di cui al primo comma può essere emesso, in corso di giudizio, dal giudice istruttore, anche in mancanza di fatti nuovi.

Ove le circostanze lo consiglino, il giudice istruttore o il difensore dell'infanzia competente può altresì, in qualsiasi momento, con provvedimento motivato impugnabile dinanzi al collegio, revocare o sostituire il curatore o dichiarare cessata la curatela speciale sul minore.

Al curatore è dato ogni potere di azione, di intervento e di impugnativa relativo all'affidamento del minore, alla titolarità o all'esercizio della potestà genitoriale o al diritto di visita o comunque riguardante l'interesse morale del minore in ogni procedimento, anche davanti ad organi giurisdizionali diversi dal tribunale ordinario.

Nei procedimenti di cui al sesto comma, al momento dell'intervento del curatore speciale, ogni altro difensore eventualmente nominato per il minore in virtù di altre disposizioni di legge cessa dal suo incarico.

È esclusa al curatore la facoltà di ricorrere o costituirsi in eventuale giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione, fatta salva la facoltà di agire o intervenire ai sensi dell'articolo 373 del codice di procedura civile.

L'ufficio di curatore cessa al momento del passaggio in giudicato della sentenza di separazione o di divorzio emessa nel procedimento in cui il medesimo sia costituito. Il curatore è in ogni caso legittimato a proseguire le attività difensive in eventuali procedimenti pendenti dinanzi ad altri organi giurisdizionali, in cui sia già costituito».

Art. 11.

(Estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 708-bis)

1. Alla legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) dopo il comma 8 dell'articolo 6, è inserito il seguente:

«8-bis. Qualora ne ricorrano i presupposti, il presidente applica l'articolo 708-bis del codice di procedura civile).

b) dopo il comma 1 dell'articolo 9, è inserito il seguente:

«1-bis. Qualora ne ricorrano i presupposti, il tribunale, nella prima udienza di comparizione, provvede ai sensi dell'articolo 708-bis del codice di procedura civile, ove compatibile con i principi che regolano i procedimenti in camera di consiglio».

2. Dopo l'articolo 710 del codice di procedura civile è inserito il seguente:

«Art. 710-bis. - (*Applicazione dell'articolo 708-bis*). - Nell'emissione dei provvedimenti provvisori di cui all'articolo 710, il tribunale, ove ne ricorrano i presupposti, applica le disposizioni di cui all'articolo 708-bis, ove compatibili con i principi che regolano i procedimenti in camera di consiglio».

3. Dopo l'articolo 126 del codice civile è inserito il seguente:

«Art 126-bis. - (*Curatore speciale del minore*). - Quando il giudice provvede a norma

dell'articolo 126, qualora ne ricorrano le circostanze, applica le disposizioni di cui all'articolo 708-bis del codice di procedura civile».

Art. 12.

(Norme inerenti la nomina, gli obblighi e il compenso del curatore)

1. Dopo l'articolo 189 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, sono inseriti i seguenti:

«Art. 189-bis. - *(Nomina del curatore speciale del minore)*. - Il curatore di cui all'articolo 708-bis del codice è scelto tra gli avvocati con almeno dieci anni di anzianità dall'iscrizione all'albo professionale, di comprovata esperienza, acquisita attraverso la frequentazione di corsi ovvero già acquisita per i titoli posseduti, in diritto di famiglia e minorile ed iscritti in apposito albo da istituire presso ogni sede di tribunale a cura del presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

Nella nomina deve essere sempre preferito il curatore già nominato in precedenti procedimenti tra le medesime parti, salvo che particolari comprovate circostanze non lo consiglino.

Art. 189-ter. - *(Astensione e ricusazione del curatore del minore)*. - Il curatore ha l'obbligo di astensione e può essere ricusato per i motivi indicati nell'articolo 51, primo comma, numero 1), del codice.

L'astensione è facoltativa nei casi previsti dall'articolo 51, primo comma, numero 2), del codice.

Il deposito della dichiarazione di astensione o della domanda di ricusazione, a cura delle parti, deve essere effettuato nei cinque giorni successivi alla nomina presso la cancelleria dell'ufficio che ha provveduto alla sua nomina.

Art. 189-*quater*. - (*Compenso del curatore del minore*). - Il compenso per l'ufficio di curatore corrisponde ai medi previsti dai tariffari vigenti per lo scaglione corrispondente, ridotti di un terzo.

L'onere è posto a carico dei coniugi in egual misura, ferma restando la facoltà del giudice adito, in sede di statuizione sulle spese giudiziali, di prevedere percentuali diverse, sino ad imputare l'intero, a carico di uno solo di essi.

Il compenso del curatore è liquidato con decreto del tribunale o, in eventuale giudizio di gravame, della Corte d'appello, contestualmente alla sentenza.

Il decreto è immediatamente esecutivo.

Avverso tale decreto è data facoltà alle parti di ricorrere ai sensi degli articoli 168 e 170 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 2002, n. 115, e nelle forme di cui all'articolo 29 della legge 13 giugno 1942, n. 794.

Il giudice ha facoltà, in qualsiasi stato e grado del procedimento, di accordare al curatore acconti sul compenso per giustificati motivi.

In sede di liquidazione del compenso al curatore, il tribunale o la Corte d'appello liquida anche le competenze per attività svolte davanti ad altri organi giurisdizionali in relazione al suo incarico.

Ove i procedimenti di cui al settimo comma al momento della sentenza non siano ancora definiti, in applicazione dell'articolo 708-*bis*, ultimo comma, del codice, il curatore può, entro tre mesi dall'esaurimento della propria attività, chiedere al tribunale o alla Corte d'appello la correzione e l'integrazione del decreto di liquidazione, secondo la procedura di cui agli articoli 287 e seguenti del codice.

Art. 189-*quinquies*. - (*Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti*). - Nel caso in cui uno o entrambi i genitori siano in possesso dei requisiti per accedere al patrocinio

a spese dello Stato secondo le disposizioni vigenti, possono darne notizia, per iscritto, in qualsiasi forma, al curatore, allegando la relativa documentazione.

Il curatore trasmette copia dell'istanza al competente Consiglio dell'ordine ai sensi degli articoli 78 e 124 del testo unico di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

Ove sia accolta l'istanza, il curatore ha diritto al pagamento delle proprie competenze a spese dello Stato nella misura indicata dalla legge».

Art. 13.

(Disposizioni finanziarie)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 22 milioni di euro annui, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2004-2006, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni.

