

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3858

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **DI BIAGIO**

Ratifica ed esecuzione della Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, conclusa all'Aja il 19 ottobre 1996

Presentata il 15 novembre 2010

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, che rappresenta lo strumento cardine di tutta la legislazione nazionale e internazionale in materia di infanzia, contiene importanti principi volti a garantire ai minori e ai loro diritti una collocazione privilegiata all'interno di ciascun sistema giuridico e sociale. Fra questi merita menzione il principio della centralità della famiglia per un equilibrato sviluppo psico-fisico del minore (preambolo) e quello dell'interesse superiore del minore (articolo 3) secondo cui: « In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse supe-

riore del fanciullo deve essere una considerazione preminente ».

La Convenzione ONU afferma dunque l'importanza che, per i minori, riveste la crescita all'interno di una famiglia. Essa, in particolare, riconosce come prioritario il diritto del minore a vivere con la propria famiglia di origine (articoli 7 e 9) e prevede, qualora ciò non sia possibile nel rispetto del suo superiore interesse, l'applicazione degli istituti alternativi fornendo un preciso elenco degli stessi (articolo 20, paragrafo 3): « Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della *kafalah* di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia (...) ».

L' Italia, che ha ratificato la Convenzione ONU ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, da allora ha adeguato il proprio ordinamento interno attraverso la ratifica di altre convenzioni internazionali e l'adeguamento delle leggi interne già in vigore. Con particolare riferimento agli istituti di protezione dell'infanzia, il principio della centralità del minore è stato trasferito nell'ordinamento interno attraverso le successive modifiche apportate alla legge n. 184 del 1983 che disciplina le misure cosiddette « alternative » alla vita del minore presso la famiglia d'origine.

Fra le misure italiane di protezione dell'infanzia figurano gli istituti dell'affidamento e dell'adozione nonché gli istituti della tutela e della curatela disciplinati dal codice civile.

Rispetto alle situazioni cosiddette di « internazionalità », quelle cioè in cui un minore è trasferito da un Paese a un altro o ha altrimenti legami stretti con più di un ordinamento giuridico, la legislazione nazionale disciplina espressamente l'adozione internazionale, regolamentata dalla legge n. 476 del 1998 di ratifica della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993.

Nelle altre situazioni in cui un provvedimento di protezione dell'infanzia adottato in un Paese deve essere eseguito nel nostro Paese, si pone il problema del cosiddetto « riconoscimento » del provvedimento straniero. Nelle materie diverse dall'adozione attualmente si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 218 del 1995, che richiamano le disposizioni della Convenzione sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, adottata a L'Aja il 5 ottobre 1961.

Attraverso la ratifica della Convenzione del 1961, avvenuta ai sensi della legge 24 ottobre 1980, n. 742, l'Italia si è obbligata a riconoscere i provvedimenti stranieri in via automatica, in applicazione degli articoli 66 e 67 della legge n. 218 del 1995. In base a queste norme lo Stato italiano dovrebbe riconoscere i provvedimenti pro-

nunciati all'estero dall'autorità del Paese in cui il minore risiede abitualmente sulla base della verifica di alcune condizioni, mentre le autorità italiane — anche in applicazione delle norme di cui alla legge speciale n. 184 del 1983 — avrebbero competenza solo in materia di provvedimenti di urgenza a protezione dei minori che si trovano sul territorio nazionale.

La Convenzione del 1961 è stata revisionata e il 19 ottobre 1996 ne è stata pubblicata una versione aggiornata concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minor.

La Convenzione, sottoscritta dall'Italia nel maggio 2003, non è stata ancora ratificata dal nostro paese.

Oggetto della Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996 sono tutti i provvedimenti di protezione del minore e dei suoi beni, ad eccezione dell'adozione (già regolamentata a livello internazionale dalla Convenzione de L'Aja del 1993), degli obblighi alimentari (già regolamentati dalla Convenzione de L'Aja del 1973), della sottrazione dei minori (già regolamentata da una Convenzione del 1980) e di alcuni provvedimenti elencati nell'articolo 4 (ad esempio materia delle successioni, previdenza sociale, decisioni sul diritto di asilo e in materia di immigrazione).

In definitiva, rientrano espressamente nel campo di applicazione della Convenzione del 1996 i provvedimenti che regolano i rapporti tra genitori e figli e quelli che dispongono sulla protezione dei minori. L'elenco delle materie è contenuto nell'articolo 3 della Convenzione stessa: attribuzione, esercizio e revoca — totale o parziale — della responsabilità genitoriale, nonché sua delega; diritto di affidamento; tutela, curatela e istituti analoghi; designazione e funzioni di ogni persona o ente incaricato di occuparsi del minore o dei suoi beni; collocamento in famiglia di accoglienza o istituto anche attraverso la *Kafakah* o istituto analogo; supervisione delle cure fornite al minore da chi vi è

tenuto; amministrazione, conservazione o disposizione dei beni del minore.

Tra le principali novità introdotte dalla Convenzione vi sono l'istituzione di un'autorità centrale e l'istituzione di una procedura di « consultazione » tra le autorità dei due Paesi di residenza attuale e di residenza « futura » del minore (articolo 33), che garantirà alle decisioni in materia minorile un riconoscimento il più possibile « uniforme » nei vari Stati con il superamento del limite territoriale dello Stato in cui il provvedimento è stato emesso. La presenza di un'autorità centrale, inoltre, permetterà il monitoraggio di ogni minore che fa ingresso in Italia e la conoscenza della storia pregressa a ciascun minore che farà ingresso nel territorio dello Stato, esattamente ciò che avviene attualmente per l'adozione internazionale.

Oggi, per i provvedimenti di protezione e tutela diversi dall'adozione che creano un rapporto di responsabilità di tipo « genitoriale » su un minore, ai sensi dell'articolo 29, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, è ammesso l'ingresso in Italia dei minori non cittadini attraverso l'istituto del ricongiungimento familiare ai cittadini extracomunitari residenti in Italia. A tal fine la norma citata dispone che ai fini del ricongiungimento i minori adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli.

Attualmente non esiste tuttavia alcun controllo sui singoli casi per cui è richiesto il ricongiungimento e, inoltre, per alcuni tipi di provvedimenti (come per la *kafalah* di diritto islamico) il riconoscimento appare controverso e non sempre garantito, bensì rimesso alla decisione delle singole autorità amministrative e dei singoli giudici. L'autorità centrale prevista dalla Convenzione del 1996 garantirà quindi, anche in questa vasta materia, l'uniformità nelle decisioni e il perseguimento del superiore interesse del minore. La ratifica della Convenzione permetterà, infatti, proprio attraverso l'istituzione di un'autorità centrale, il monitoraggio dei differenti tipi di provvedimenti in base ai quali i minori fanno ingresso nel nostro Paese.

Un'altra importante novità della Convenzione è rappresentata dall'articolo 5 che attribuisce la competenza ad adottare le misure volte alla protezione del minore allo Stato in cui è trasferita la residenza abituale del minore. Per tale via, una volta ratificata la Convenzione, l'Italia diverrà competente in ordine all'adozione di successivi provvedimenti « protettivi » della persona e dei beni relativi a minori che hanno trasferito la loro residenza abituale nel territorio italiano. L'attribuzione di tale competenza garantirà ai minori presenti sul territorio dello Stato la protezione prevista dalle norme interne senza alcuna distinzione né discriminazione basata sull'origine dei minori stessi.

Mentre adesso, infatti, le autorità straniere dello Stato di nazionalità del minore conservano la competenza a modificare le misure disposte in precedenza e ad adottare ogni provvedimento che ritengano necessario nell'interesse del minore, anche dopo che lo abbia fatto il Paese in cui il minore si trova temporaneamente, la Convenzione ha l'obiettivo di fare ordine e di evitare che la competenza sia ripartita tra più Stati con conseguente incertezza rispetto alla condizione giuridica del minore e dei suoi beni.

La ratifica della Convenzione in esame è urgente, essendo obbligatoria per lo Stato italiano in seguito alla decisione del n. 2008/431/CE del Consiglio, del 5 giugno 2008, con cui l'Italia, tra altri Stati, è stata « autorizzata » alla ratifica stessa entro il 5 giugno 2010.

L'Unione europea ha interesse alla ratifica in quanto si tratta di una Convenzione di natura « mista », che per alcuni aspetti ricade sotto la competenza dei singoli Stati membri (la legge applicabile alla custodia e alle altre misure di protezione dell'infanzia) mentre per altri ricade nella competenza esterna esclusiva dell'Unione europea nell'ambito dell'obiettivo della creazione di uno spazio giuridico comune all'interno dell'Unione (la giurisdizione, il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti tra i vari Stati membri dell'Unione europea).

T

Con il Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, l'Unione europea ha inserito per prima volta i diritti dei minori tra gli obiettivi comuni: nell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea si legge che l'« Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore ». Inoltre, i diritti dei minori e, in particolare, il principio del suo superiore interesse sono garantiti dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha assunto un valore che può essere definito « costituzionale ».

Inoltre, nella Costituzione della Repubblica italiana agli articoli 10 e 117 si fa espresso riferimento, tra l'altro, agli obblighi assunti dallo Stato italiano con la stipulazione di convenzioni internazionali.

L'importanza di questa Convenzione era stata già richiamata dalle ottantasei associazioni italiane attive per la difesa dei diritti dell'infanzia riunite nel « Gruppo CRC » nel « Il rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia » pubblicato nel novembre 2009 e diffuso in occasione della Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza tenutasi a Napoli.

È importante infine considerare che, tra i vari provvedimenti che ricadono nell'ambito di applicazione della Convenzione, sono inclusi quelli della *kafalah*, unico istituto giuridico in grado di consentire l'accoglienza in famiglia dei minori il cui Paese d'origine non conosce l'adozione, come avviene in alcuni Paesi islamici tra cui il Marocco, nei cui orfanotrofi e istituti vivono circa 65.000 minori abbandonati.

L'istituto della *kafalah*, rientrando tra quelli indicati nella Convenzione ONU del 1989, sarà anch'esso riconosciuto per effetto della ratifica della Convenzione del 1996 e potrà essere finalmente regolamentato. Attraverso il monitoraggio dell'autorità centrale sarà, infatti, possibile affrontare caso per caso le delicate questioni di

compatibilità tra il sistema giuridico italiano e quello islamico, e distinguere tra i vari provvedimenti di *kafalah* (giudiziale o notarile, intrafamiliare o extrafamiliare, *kafalah* su minori che hanno legami con la famiglia d'origine od orfani di entrambi i genitori e quindi abbandonati). Queste distinzioni permetteranno l'approvazione da parte dell'autorità centrale italiana dei soli provvedimenti che non si manifestino contrari alle norme nazionali in materia di protezione dell'infanzia e, più in generale, alle regole dell'ordine pubblico nazionale. Per questa via sarà possibile provvedere al riconoscimento e alla regolamentazione dei differenti provvedimenti per renderli compatibili con quelli previsti nell'ordinamento interno, al fine di proteggere i minori conformemente al loro superiore interesse.

Sotto questi aspetti alla presente proposta di legge dovrà seguire una dettagliata regolamentazione che provveda all'istituzione dell'autorità centrale competente e alla regolamentazione del suo ruolo ai sensi della Convenzione e dovrà essere emanato ogni altro provvedimento necessario a regolare i rapporti tra gli istituti di protezione dell'infanzia dei Paesi con tradizioni giuridiche differenti e gli istituti interni al nostro Paese.

L'esperienza acquisita dalla Commissione per le adozioni internazionali in materia di protezione dei minori stranieri e la necessità di creare un coordinamento tra le attività previste dalla Convenzione e quelle della Convenzione del 1993 in materia di adozioni internazionali rendono opportuna la nomina della predetta Commissione quale autorità centrale ai fini della Convenzione stessa. La Commissione si avvarrà della collaborazione di un Dipartimento interministeriale che coinvolgerà i Ministeri della giustizia, dell'interno e degli affari esteri, nonché il Dipartimento per le pari opportunità. La Commissione, infine, nella nuova veste di autorità centrale per ogni provvedimento di protezione della persona del minore in situazioni di internazionalità, assumerà la più ampia denominazione di « Commissione per la protezione dei minori e per le adozioni internazionali ».

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Autorizzazione alla ratifica).

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, conclusa a L'Aja il 19 ottobre 1996, di seguito denominata « Convenzione ».

ART. 2.

(Ordine di esecuzione).

1. Piena e intera esecuzione è data alla Convenzione, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 61 della Convenzione medesima.

ART. 3.

(Clausola di salvaguardia).

1. L'attuazione delle norme di cui alla presente legge avviene in conformità agli accordi internazionali sottoscritti e ratificati dall'Italia e nel pieno rispetto delle norme interne vigenti in materia di protezione dei minori.

ART. 4.

(Abrogazione e rinvio di norme).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della Convenzione, le disposizioni della Convenzione sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, adottata a

4

L'Aja il 5 ottobre 1961, resa esecutiva dalla legge 24 agosto 1980, n. 742, incompatibili con la Convenzione sono abrogate.

2. I riferimenti alla Convenzione adottata a L'Aja il 5 ottobre 1961 contenuti nella legge 31 maggio 1995, n. 218, si intendono sostituiti dai riferimenti alla Convenzione.

ART. 5.

(Autorità centrale).

1. In attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 29 della convenzione, l'Italia designa come autorità centrale la Commissione per le adozioni internazionali, che assume la denominazione di « Commissione per la protezione dei minori e per le adozioni internazionali » che si avvale della collaborazione di un Dipartimento interministeriale specializzato sulle tematiche minorili istituito presso il Ministero della giustizia — Dipartimento per la giustizia minorile, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il Dipartimento internazionale è composto da rappresentanti dello stesso Ministero della giustizia, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno e della Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento per le pari opportunità.

2. Il Ministro per le politiche della famiglia, di concerto con i Ministri della giustizia, degli affari esteri, dell'interno e per le pari opportunità, provvede, con decreto, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad adottare un regolamento volto a definire, ai fini previsti dalla Convenzione, la composizione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione di cui al comma 1 nonché le modalità di collaborazione della stessa con altre amministrazioni. Con il medesimo regolamento sono altresì determinati le modalità e i criteri numerici per l'utilizzo del personale comandato da altre amministrazioni, enti e istituzioni da assegnare alla Commissione.



ART. 6.

*(Tutela dei minori che vivono fuori
dalla propria famiglia d'origine).*

1. A integrazione a quanto stabilito dall'articolo 34 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, il minore che ha fatto ingresso nel territorio dello Stato italiano sulla base di un provvedimento straniero di protezione del minore stesso rientrando nell'ambito di applicazione della Convenzione e che vive fuori dalla propria famiglia d'origine gode, dal momento dell'ingresso nel territorio italiano, di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare.

2. Dal momento dell'ingresso sul territorio italiano e per almeno un anno, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale, i servizi socio-assistenziali degli enti locali assistono i nuclei familiari in cui vivono i minori di cui al comma 1.

ART. 7.

(Clausola di invarianza finanziaria).

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

ART. 8.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

7