

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. Nuovo testo C. 1589 Governo (Parere alle Commissioni riunite II e III della Camera) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	311
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	316
Sui lavori della Commissione	315
AVVERTENZA	315

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 12 giugno 2014. — Presidenza del presidente Renato BALDUZZI.

La seduta comincia alle 8.10.

Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

Nuovo testo C. 1589 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite II e III della Camera).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*).

La Commissione inizia l'esame.

Il presidente Renato BALDUZZI avverte che sostituirà il relatore, impossibilitato a prendere parte alla seduta, in quanto il parere sul progetto di legge in titolo deve essere espresso nella giornata

di oggi, essendo il provvedimento iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea della Camera per la prossima settimana.

Riferisce quindi che la Convenzione in esame – che risale al 1996, ma è stata firmata dall'Italia solo nel 2003 – è finalizzata all'integrale revisione del testo del 1961 sulla competenza delle autorità e la legge applicabile nel campo della protezione dei minori e mira a superare talune criticità emerse nel funzionamento della Convenzione del 1961, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, che ha provocato un radicale mutamento d'approccio nel diritto internazionale a tutela dell'infanzia.

La Convenzione consta di 63 articoli, raggruppati in sette capitoli riguardanti rispettivamente l'ambito di applicazione, la competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, la cooperazione, le disposizioni generali e le clausole finali.

Gli articoli 1-4 delineano il campo di azione, che abbraccia l'attribuzione, l'esercizio e la revoca totale o parziale della

responsabilità genitoriale; il diritto di affidamento; la tutela, la curatela e gli istituti analoghi; la designazione e le funzioni di qualsiasi persona od organismo incaricato di occuparsi del minore o dei suoi beni; il collocamento del minore in famiglia di accoglienza o in istituto, anche mediante *kafala* (che è un istituto di diritto islamico in grado di consentire l'accoglienza in famiglia dei minori il cui Paese di origine non conosca l'adozione); la supervisione da parte delle autorità pubbliche dell'assistenza fornita al minore da qualsiasi persona se ne faccia carico; l'amministrazione, conservazione o disposizione dei beni del minore. Sono esclusi dal campo della Convenzione l'accertamento e la contestazione della filiazione; la decisione e la revoca sull'adozione e le misure preparatorie; il cognome e nome del minore; l'emancipazione; gli obblighi agli alimenti; le amministrazioni fiduciarie e le successioni; la previdenza sociale; le misure pubbliche generali in materia di istruzione e sanità; le misure adottate in conseguenza della commissione di reati da parte del minore; le decisioni in materia di diritto d'asilo e di immigrazione (articolo 4).

Gli articoli 5-14 (capitolo II) riguardano la competenza: particolare rilievo assume l'articolo 7 che dispone la conservazione della competenza in capo alle autorità dello Stato contraente di abituale residenza del minore in caso di trasferimento o di mancato ritorno illecito del minore, e ciò fino al momento in cui questi abbia acquisito una residenza abituale in un altro Stato. Ai sensi della norma è considerato illecito il trasferimento o il mancato ritorno del minore se avviene in violazione di un diritto di affidamento effettivamente esercitato. L'articolo 8 prevede la possibilità, in via eccezionale, che l'autorità dello Stato contraente competente in applicazione dell'articolo 5 o 6, ove ritenga che l'autorità di un altro Stato contraente sarebbe meglio in grado di valutare il superiore interesse del minore in un caso particolare, possa chiedere a quell'autorità di accettare la competenza ad adottare le misure di protezione che

riterrà necessarie, o sospendere la decisione e invitare le parti a investire di tale richiesta l'autorità dell'altro Stato. La norma individua, altresì, le condizioni sottese alla possibilità che l'autorità dell'altro Stato venga richiesta o adita.

Gli articoli 15-22 (capitolo III) dettano disposizioni in materia di legge applicabile. L'articolo 15 dispone che, nell'esercizio della competenza loro attribuita dalle disposizioni del capitolo II, le autorità degli Stati contraenti applichino la propria legge. Qualora tuttavia la protezione della persona o dei beni del minore lo richieda, esse potranno eccezionalmente applicare o prendere in considerazione la legge di un altro Stato con il quale la situazione presenti uno stretto legame. L'attribuzione o l'estinzione di pieno diritto di una responsabilità genitoriale, senza l'intervento di un'autorità giudiziaria o amministrativa, è disciplinata dalla legge dello Stato di residenza abituale del minore. L'attribuzione o l'estinzione di una responsabilità genitoriale mediante accordo o atto unilaterale, senza l'intervento di un'autorità giudiziaria o amministrativa, è disciplinata dalla legge dello Stato di residenza abituale del minore nel momento in cui l'accordo o l'atto unilaterale prende effetto. La responsabilità genitoriale esistente secondo la legge dello Stato di residenza abituale del minore sussiste dopo il trasferimento di tale residenza abituale in un altro Stato (articolo 16).

Gli articoli 23-28 (capitolo IV) si incentrano su riconoscimento ed esecuzione. In particolare con l'articolo 23 è stabilito che le misure adottate dalle autorità di uno Stato contraente saranno riconosciute di pieno diritto negli altri Stati contraenti. La norma prevede, tuttavia, una serie di ipotesi all'inverarsi delle quali il riconoscimento potrà essere negato. L'articolo 28 dispone invece che le misure adottate in uno Stato contraente e dichiarate esecutive, o registrate ai fini dell'esecuzione in un altro Stato contraente, sono eseguite in quest'ultimo come se fossero state adottate dalle proprie autorità. L'esecuzione delle misure avviene conformemente alla legge

dello Stato richiesto nei limiti che vi sono previsti, tenuto conto del superiore interesse del minore.

La cooperazione è considerata dagli articoli 29-39 (capitolo V). Tra questi, l'articolo 29 prevede che ogni Stato contraente designi un'autorità centrale incaricata di adempiere gli obblighi derivanti dalla Convenzione. Le Autorità centrali dovranno cooperare fra loro e promuovere la cooperazione fra le autorità competenti del proprio Stato per realizzare gli obiettivi della Convenzione. Esse, nell'ambito dell'applicazione della Convenzione, adottano le disposizioni idonee a fornire informazioni sulla loro legislazione, nonché sui servizi disponibili nel loro Stato in materia di protezione del minore (articolo 30). Ai sensi dell'articolo 31 l'Autorità centrale di uno Stato contraente adotta tutte le disposizioni idonee ad agevolare le comunicazioni e offrire l'assistenza prevista dalle norme dell'Accordo in esame (articoli 8 e 9 e capitolo V); ad agevolare con la mediazione, la conciliazione o qualsiasi altra analoga modalità, accordi amichevoli sulla protezione della persona o dei beni del minore nelle situazioni in cui si applica la Convenzione; ad aiutare, su richiesta di un'autorità competente di un altro Stato contraente, la localizzazione del minore quando appare che questi sia presente sul territorio dello Stato richiesto e abbia bisogno di protezione.

Gli articoli 40-56 (capitolo VI) recano le disposizioni generali: a norma dell'articolo 51 la Convenzione in esame sostituisce, nei rapporti fra gli Stati contraenti, la Convenzione del 5 ottobre 1961 sulla competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minorenni e la Convenzione per regolare la tutela dei minorenni firmata all'Aia il 12 giugno 1902, fermo restando il riconoscimento delle misure adottate secondo la citata Convenzione del 5 ottobre 1961.

Gli articoli 57-63 (capitolo VII) recano le clausole finali.

Per quanto riguarda invece il contenuto del disegno di legge, che le Commissioni di merito hanno modificato in sede di discussione degli emendamenti, gli articoli 1 e 2

recano, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione e l'ordine di esecuzione.

Gli articoli seguenti dettano norme di adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi della Convenzione, in particolare al fine di dare veste giuridica alla cosiddetta *kafala*, che — come detto — è una sorta di affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore in stato di abbandono negli ordinamenti islamici. In particolare, l'articolo 3 individua nel Ministero della giustizia l'autorità centrale italiana incaricata di adempiere gli obblighi derivanti dalla Convenzione; individua nella Commissione per le adozioni internazionali l'autorità competente ad approvare la proposta di assistenza legale, tramite *kafala* o istituto analogo, di un minore in stato di abbandono, emessa dall'autorità giudiziaria di altro Stato contraente; definisce le autorità competenti straniere; definisce il concetto di assistenza legale di un minore.

Gli articoli 4 e 5 delineano le diverse procedure da seguire per il collocamento in Italia di minori stranieri a seconda che gli stessi si trovino o meno in stato di abbandono. In particolare, l'articolo 4 delinea la procedura da seguire quando debba essere collocato in Italia un minore straniero che non si trovi in stato di abbandono. Il percorso è il seguente: l'autorità competente straniera propone al Ministero della giustizia il collocamento o l'assistenza legale del minore presso una persona, una famiglia o una struttura in Italia; il Ministero trasmette gli atti al tribunale per i minorenni, che assume informazioni, tramite i servizi sociali o le ASL, sulle persone o la struttura individuata per l'assistenza. In esito a tale istruttoria, il tribunale per i minorenni approva o respinge la proposta e il relativo decreto è trasmesso all'autorità competente straniera, al giudice tutelare, ai servizi socio-assistenziali e alla questura del luogo in cui si stabilirà il minore, nonché al soggetto incaricato dell'accoglienza. Il minore che entra in Italia in base a questa

procedura può beneficiare di tutti i diritti riconosciuti al minore in affidamento familiare.

L'articolo 5 disciplina invece l'ipotesi di assistenza legale al minore straniero che si trova nel proprio paese in stato di abbandono ed è consentita a coniugi residenti in Italia rispetto ai quali il tribunale abbia emesso un decreto di idoneità all'adozione. Il presupposto è dunque il possesso dei requisiti per adottare, disciplinati dall'articolo 6 della legge sull'adozione (n. 184 del 1983). In tale ipotesi, la richiesta degli interessati è presentata alla Commissione per le adozioni internazionali, la quale inoltra la richiesta all'autorità competente straniera, unitamente alla documentazione comprovante l'idoneità dei richiedenti e riceve dalla stessa autorità la proposta di accoglienza del minore in regime di assistenza legale, unitamente a tutte le informazioni necessarie. La Commissione, sulla scorta di tali informazioni, approva o respinge la richiesta di assistenza legale; la stessa Commissione riceve dall'autorità straniera l'autorizzazione al trasferimento permanente del minore in Italia e ne autorizza l'ingresso in Italia dandone comunicazione alle autorità e istituzioni competenti per i provvedimenti conseguenti. Anche il minore che entra in Italia in base a questa procedura può beneficiare di tutti i diritti riconosciuti al minore in affidamento familiare. I servizi sociali assistono il minore e la famiglia che lo accoglie, riferendo periodicamente al tribunale per i minorenni; il giudice tutelare conferisce ai coniugi le funzioni di tutore e di protutore e si applicano, ove compatibili, le disposizioni sulla scelta del tutore previste dall'articolo 348 del codice civile.

L'articolo 6 stabilisce quali disposizioni della normativa in tema di immigrazione possano trovare applicazione in caso di minore presente nel nostro paese per assistenza legale.

L'articolo 7 disciplina l'ipotesi in cui il minore che necessita di assistenza legale sia residente in Italia e la sua collocazione debba essere effettuata all'estero, presso

una persona, una famiglia o una struttura di accoglienza in un altro Stato contraente.

L'articolo 8 novella le disposizioni penali della legge sulle adozioni internazionali (n. 184 del 1983) estendendo le sanzioni penali già previste alle fattispecie commesse in violazione della nuova legge.

L'articolo 9 novella conseguentemente la legge di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, n. 218 del 1995.

L'articolo 10 riguarda le misure di protezione disposte da Stati non aderenti alla Convenzione.

L'articolo 11 stabilisce che, con regolamenti di esecuzione della legge (emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988), siano disciplinate le modalità operative per l'attuazione degli articoli 4 e 5, che, come detto, disciplinano la procedura, rispettivamente, per l'affidamento o l'assistenza legale del minore non in stato di abbandono e per l'assistenza legale del minore in situazione di abbandono.

L'articolo 12 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 13 detta disposizioni transitorie.

L'articolo 14 reca la clausola di immediata entrata in vigore della legge.

In conclusione, formula una proposta di parere favorevole con una osservazione (*vedi allegato*).

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI) osserva che il testo iniziale del disegno di legge, all'articolo 5, comma 1, prevedeva che l'assistenza legale di un minore in situazione di abbandono residente in uno Stato estero fosse consentita « ai coniugi residenti in Italia », mentre ora, a seguito delle modifiche introdotte in sede referente, prevede che sia consentita « ai residenti in Italia ». Si chiede quindi per quale ragione il comma 3 del medesimo articolo 5 continui a parlare di coniugi, prevedendo che l'autorità competente italiana debba inviare all'autorità competente straniera, oltre al decreto di idoneità e alle relazioni dei servizi socio-assistenziali de-

gli enti locali, anche una specifica relazione sull'attitudine dei « coniugi » a provvedere all'accoglienza del minore in regime di assistenza legale.

Il presidente Renato BALDUZZI, *relatore*, ritiene che il dubbio del deputato Gigli sia fondato, non essendo immediatamente chiaro per quale ragione al comma 3 si continui a parlare di coniugi. Peraltro, il citato articolo 5, comma 1, specifica che, per poter assistere legalmente un minore in situazione di abbandono residente in uno Stato estero, i residenti in Italia devono essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184: si tratta dei requisiti previsti per l'adozione e tra di essi c'è lo stato coniugale. Ai sensi del citato articolo 6, infatti, l'adozione è consentita ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni.

Osserva quindi che la questione posta dal deputato Gigli, anche se corretta, esula dalle competenze della Commissione parlamentare per le questioni regionali, riguardando un punto di merito del provvedimento – vale a dire la scelta su chi possa assistere legalmente un minore in stato di abbandono residente in uno Stato estero – ed eventualmente un problema di coordinamento interno del testo. Si ri-

serva, in ogni caso, di far segnalare la questione agli uffici delle Commissioni di merito.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Sui lavori della Commissione.

Il presidente Renato BALDUZZI, con riferimento all'altro provvedimento all'ordine del giorno di oggi – il disegno di legge del Governo S. 1328, in materia di competitività del settore agricolo – comunica che, avendo il relatore, deputato Parrini, comunicato di non poter prendere parte alla seduta e non sussistendo ragioni di urgenza per l'espressione del parere, il suo esame è rinviato alla prossima settimana.

La seduta termina alle 8.20.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

SEDE CONSULTIVA

*Competitività settore agricolo.
S. 1328 Governo.*

ALLEGATO

Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno (C. 1589 Governo).

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 1589 Governo – recante ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, fatta all'Aja il 19 ottobre 1996, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno – quale risultante dagli emendamenti approvati dalle Commissioni di merito;

rilevato che:

l'articolo 117, primo comma, della Costituzione prevede che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto, oltre che della Costituzione medesima, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali;

l'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione riserva la materia « politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea » alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

considerato che:

gli articoli 4 e 5 del disegno di legge in esame – nel disciplinare la procedura,

rispettivamente, per l'affidamento o l'assistenza legale del minore non in stato di abbandono e per l'assistenza legale del minore in situazione di abbandono – prevedono il coinvolgimento, tra gli altri soggetti, dei servizi socio-assistenziali degli enti locali e delle aziende sanitarie locali o ospedaliere;

l'articolo 11 stabilisce che le modalità operative per l'attuazione degli articoli 4 e 5 siano disciplinate con regolamenti di esecuzione (emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988);

la materia dei servizi sociali è riconducibile alla potestà legislativa residuale delle regioni, di cui al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

le Commissioni di merito valutino l'opportunità di prevedere che sullo schema dei regolamenti di esecuzione previsti dall'articolo 11 del disegno di legge sia acquisito il parere della Conferenza unificata.