

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e III (Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 2124-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (<i>Esame e rinvio</i>)	7
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. C. 1589-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (<i>Esame e rinvio</i>)	9
Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 2124-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	12

SEDE REFERENTE

Martedì 21 aprile 2015. — Presidenza del presidente della II Commissione Donatella FERRANTI indi del vicepresidente della III Commissione Andrea MANCIULLI. — Interviene il sottosegretario di Stato agli esteri Benedetto della Vedova.

La seduta comincia alle 17.50.

Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

C. 2124-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in oggetto.

Maria Chiara CARROZZA (PD), *relatore per la III Commissione*, osserva che il disegno di legge in esame, che perviene alla Camera in seconda lettura, è stato parzialmente modificato dal Senato nelle disposizioni finalizzate all'adeguamento dell'ordinamento interno sulle quali riferirà il collega Guerini. L'altro ramo del Parlamento non è invece intervenuto sulle disposizioni rientranti negli ambiti di competenza della Commissione Affari esteri. Si limita pertanto a raccomandare una celere approvazione del disegno di legge, che dovrebbe essere auspicabilmente concluso prima dell'avvio della Conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione

nucleare che si aprirà a New York il 27 aprile: l'Italia è infatti l'unico Stato dell'Unione europea a non avere ancora ratificato gli emendamenti alla Convenzione.

Giuseppe GUERINI (PD), *relatore per la II Commissione*, osserva che il provvedimento, approvato al Senato con il voto favorevole di tutti i gruppi e l'astensione del Movimento 5 Stelle, modifica il testo approvato dalla Camera, all'unanimità, al fine di coordinarlo con il testo alla proposta di legge in materia ambientale, approvato dalla Camera, modificato dal Senato, ed ora all'esame della Camera. In particolare, è stato soppresso il comma 1 dell'articolo 10, che introduceva nel codice penale l'articolo 437-*bis*, volto a punire il traffico e l'abbandono di materie nucleari. Alla soppressione di tale comma è conseguita per ragioni di coordinamento la soppressione di quelle disposizioni del testo che presupponevano il predetto reato. Come si è accennato, la modifica da parte del Senato del testo approvato dalla Camera risposto all'esigenza di coordinarlo con il testo in materia di reati ambientali, già approvato dalla Camera, che nel frattempo il Senato aveva approvato. Il testo sui reati ambientali, infatti, all'articolo 1, comma 1, prevede tra i diversi reati ambientali l'articolo 452-*sexies*, avente ad oggetto il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività. Tale fattispecie era stata introdotta nel testo dalla Camera ed ha subito delle minimali modifiche al Senato. Tra le fattispecie previste nel disegno di legge di ratifica e nel testo sui reati ambientali vi è una sovrapposizione che non consente la loro coesistenza. La scelta operata dal Senato è stata la soppressione della fattispecie inserita nel disegno di legge di ratifica in quanto si è ritenuto opportuno mantenere il nuovo reato nell'ambito dei reati ambientali previsti dal testo sui reati ambientali. Questa scelta, in ragione del principio della doppia conforme che regola l'esame in seconda lettura di un testo, in realtà vincola di fatto la Camera, in quanto una

soluzione diversa presupporrebbe la soppressione dal testo sui reati ambientali della disposizione relativa all'articolo 452-*sexies*, avente ad oggetto il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, che però non è possibile, in quanto l'emendamento soppressivo del capoverso « ART. 452-*sexies* » sarebbe irricevibile, considerato che tale disposizione può essere modificata limitatamente alle marginali modifiche apportate al testo della Camera da parte del Senato. In teoria sarebbe possibile unicamente la reintroduzione nel disegno di legge di ratifica del reato soppresso al Senato, ma tale scelta determinerebbe una contraddizione con il testo sui reati ambientali (non modificabile sul punto in maniera consequenziale). Considerato che il disegno di legge di ratifica, a causa del principio della doppia conforme, potrebbe essere modificato unicamente reintroducendo l'articolo 437-*bis* (ciò in contrasto con il testo sui reati ambientali) appare opportuno non apportare alcuna modifica a tale testo ed approvarlo definitivamente. In effetti, come emerge dal dibattito al Senato, la proposta sui reati ambientali delineerebbe più precisamente la stessa fattispecie penale. Le ulteriori correzioni apportate (compresa la soppressione degli articoli 11 e 12) derivano dalla necessità di adeguare il testo a tale soppressione.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda che nella seduta di giovedì 16 aprile scorso è stato chiesto ai rappresentanti di gruppo se vi sia l'assenso a non presentare emendamenti sul disegno di legge in esame.

Come è stato già evidenziato dai relatori, il Senato ha modificato il testo della Camera al fine di coordinarlo al testo sui reati ambientali che nel frattempo era in corso di approvazione ed ora si trova all'esame della Commissione Giustizia.

La richiesta di non fissare il termine per gli emendamenti è finalizzata a consentire l'approvazione del provvedimento

entro la settimana (mettendolo già domani all'ordine del giorno) e, quindi, prima della prossima Conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione nucleare in programma a New York il 27 aprile prossimo. Come si ricorderà, l'Italia è rimasta l'unico Paese dell'Unione europea a non avere ancora ratificato l'emendamento del 2005.

Avverte che all'esito della Conferenza dei Presidenti di gruppo appena conclusa, il provvedimento è stato inserito all'ordine del giorno di domani.

Dopo aver preso atto che è stata accolta la richiesta di non fissare il termine per la presentazione di emendamenti, ed aver comunicato che la Commissione Ambiente ha espresso il parere di competenza, avverte che le Commissioni saranno convocate alle 19.30 di oggi per conferire il mandato ai relatori di riferire in Assemblea sul testo, una volta che anche la Commissione affari costituzionali avrà espresso il parere di competenza.

Donatella AGOSTINELLI (M5S) ribadisce l'assenso del suo gruppo a che non sia fissato il termine per la presentazione di emendamenti.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alle ore 19.30 di oggi.

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.

C. 1589-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatore per la II Commissione*, in sostituzione del relatore per la III Commissione, impegnato in missione a Strasburgo nei

lavori dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, si sofferma sulle parti di competenza della III Commissione. Osserva che il testo del progetto di legge in esame, dopo le modifiche introdotte dal Senato, reca l'autorizzazione alla ratifica e l'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 nell'ottobre 1996. Ricorda che la Convenzione risale appunto al 1996 ed è stata sottoscritta dall'Italia soltanto nell'aprile 2003, con un ritardo di sette anni, e anche in virtù di una espressa richiesta in tal senso del Consiglio dell'Unione europea. L'esame parlamentare è stato avviato infatti solo nel 2011, nella scorsa legislatura, e solo grazie alla presentazione di ben quattro proposte di legge di iniziativa parlamentare, peraltro a loro volta stimolate da diversi atti di indirizzo approvati sia dalla Camera che dal Senato. Difficoltà e resistenze di varia natura hanno a lungo impedito la presentazione di un disegno di legge governativo, circostanza tanto più grave se si considera che, con una decisione del 2008, il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea aveva fissato in due anni (e dunque entro il 2010) il termine per la ratifica da parte degli Stati membri. In questa legislatura il Governo ha finalmente presentato un proprio disegno di legge, che è stato approvato con alcune modifiche da questo ramo del Parlamento lo scorso 25 giugno. Il testo è stato profondamente modificato nel corso dell'esame al Senato, tanto che sono state stralciate le disposizioni finalizzate ad adeguare la normativa italiana a taluni istituti previsti dalla Convenzione, circoscrivendo in tal modo la portata normativa del progetto di legge allo semplice autorizzazione alla ratifica dello strumento internazionale. Permane in ogni caso l'urgenza di una rapida approvazione del provvedimento, così come l'esigenza di pervenire all'adozione di ulteriori norme di adeguamento, dovendosi diversamente prospettare il rischio di responsabilità per il nostro paese nel contesto comunitario.

Per quanto attiene ai profili di competenza della II Commissione, osserva che nel corso dell'esame in prima lettura, l'ambito di competenza della Commissione Giustizia in merito al disegno di legge di ratifica della Convenzione fatta all'Aja il 19 ottobre 1996 si riferiva una serie di norme di adeguamento dell'ordinamento interno, che il Senato ha ritenuto di stralciare trasformando il provvedimento in una semplice ratifica di uno strumento nazionale. Come ben sappiamo, la scelta di corredare una ratifica con delle disposizioni attuative viene fatta ogni qual volta dalla ratifica di una Convenzione consegue l'esigenza di adeguare l'ordinamento interno alla convenzione. Questa esigenza non sempre vi è, ma quando vi è non si può non tenerne conto, in quanto altrimenti la ratifica avrebbe una natura meramente formale, che non escluderebbe le eventuali responsabilità internazionali dello Stato conseguenti all'omessa ratifica. In alcuni casi è accaduto che il Parlamento contemporaneamente abbia lavorato su due procedimenti legislativi diversi: l'uno volto unicamente a ratificare una Convenzione, l'altro diretto ad introdurre nell'ordinamento interno quelle modifiche richieste dalla Convenzione stessa. Mi riferisco, ad esempio alla Convenzione penale di Strasburgo del 1999 sulla corruzione, ratificata con la legge 110/2012, che è stata affiancata dalla Legge 190/2012 (cd. Legge Severino). Diverso è il caso del reato di tortura, in quanto in quel caso si è ritenuto che la ratifica del 1989 della Convenzione di New York sulla tortura non richiedesse l'introduzione nell'ordinamento italiano dell'apposito reato di tortura. Questa scelta è stata rivista ultimamente, ma dal punto di vista tecnico-giuridico non si è trattato di norme di adeguamento interno alla Convenzione di New York.

Nel caso in esame, ci troviamo innanzi ad un'altra ipotesi: si procede ad una ratifica di una Convenzione senza procedere all'adeguamento dell'ordinamento interno non tanto perché si vuole procedere in contemporanea attraverso due diversi procedimenti legislativi o perché non si

ritiene necessario tale adeguamento interno, quanto piuttosto perché vi è l'esigenza di ratificare con urgenza la Convenzione rinviando ad un secondo momento le norme di adeguamento interno, poiché ci vorrebbe troppo tempo per correggere, secondo il Senato, quelle contenute nel testo della Camera. Il Senato, quindi, non ha soppresso modificato o soppresso queste norme, ma le ha stralciate per avere tutto il tempo a disposizione per modificarle senza pregiudicare l'immediata ratifica della Convenzione. La necessità di un approfondimento della disciplina attuativa configgerebbe con quella di una rapida approvazione del provvedimento, derivante dal ritardo del nostro Paese nell'adempiere a tale impegno internazionale. In effetti, sul punto vi sono state due lettere del 23 maggio 2012 e 14 giugno 2013, con le quali la Commissione europea ha chiesto all'Italia di far conoscere le motivazioni del grave ritardo nella ratifica della Convenzione, prospettando la possibile apertura di una procedura d'infrazione. Con successiva missiva del 18 luglio 2014, è stato nuovamente chiesto di conoscere il calendario preciso di adozione del disegno di legge di ratifica in esame. Senza affrontare il merito delle perplessità del Senato sul testo della Camera, si possono sicuramente esprimere sulle perplessità sul metodo, in quanto il provvedimento autorizza la sola ratifica della Convenzione, alla quale sarà necessario dare esecuzione in un secondo momento con una disciplina di adeguamento interno per dare, in particolare, una veste giuridica alla c.d. *kafala*, istituto affine all'affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore in stato di abbandono negli ordinamenti islamici. Proprio la mancanza di una normativa di adeguamento interno ha portato il Governo ad accogliere un *ordine del giorno* delle relatrici Filippin e Fattorini (G3.700) che lo impegna – nell'ottica delle previsioni della Convenzione – a valutare la compatibilità dei provvedimenti di assistenza legale tramite *kafala* o istituto analogo ai principi costituzionali e del nostro ordinamento. Nei Paesi che ispirano la

propria legislazione ai precetti coranici non esiste rapporto di filiazione diverso dal legame biologico di discendenza che derivi da un rapporto sessuale lecito. La legge islamica, inoltre, vieta l'adozione. Per evitare che figli senza genitori restino del tutto sprovvisti di tutela, il diritto islamico prevede la kafala, un istituto tramite il quale è garantita la protezione ai minori orfani, abbandonati o, comunque, privi di un ambiente familiare idoneo alla loro crescita: un adulto musulmano (o una coppia di coniugi) ottiene la custodia del minorenne in stato di abbandono, che non sia stato possibile affidare alle cure di parenti, nell'ambito della famiglia estesa. Il rapporto che si instaura tra affidatario (kafil) e minore (makfoul) non crea vincoli ulteriori rispetto all'obbligo del primo di provvedere al mantenimento e all'educazione del secondo, fino a quando questi raggiunga la maggiore età. Tra i due non si determina alcun rapporto di filiazione e, quindi, non si producono effetti legittimanti: il bambino non assume il cognome di chi ne ha ottenuto la custodia; non acquista diritti né aspettative successorie nei suoi confronti; non instaura legami giuridici con la famiglia di accoglienza, né interrompe i rapporti con il proprio nucleo familiare di origine. La kafala è in sostanza un affidamento che si protrae fino alla maggiore età, e non trova ad oggi espresse corrispondenze nell'ordinamento giuridico italiano. Per questo la Corte di Cassazione, anche di recente con la sentenza della Sez. I, n. 19450 del 23 settembre 2011, ha affermato che « Deve essere dichiarata inammissibile la domanda, proposta ai sensi degli artt. 66 e 67 della legge 31 maggio 1995, n. 218, di riconoscimento in Italia del provvedimento di affidamento in « kafala » di un minore in stato d'abbandono, ad una coppia di coniugi italiana, emessa dal Tribunale di prima istanza di Casablanca (in Marocco), atteso che l'inserimento di un minore straniero, in stato d'abbandono, in una famiglia italiana, può avvenire esclusivamente in applicazione della disciplina dell'adozione internazionale regolata dalle procedure richiamate dagli artt. 29 e 36

della legge 4 maggio 1983, n. 184 (come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, di ratifica ed attuazione della Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993), con la conseguenza che, in tale ipotesi, non possono essere applicate le norme generali di diritto internazionale privato relative al riconoscimento dei provvedimenti stranieri, ma devono essere applicate le disposizioni speciali in materia di adozione ai sensi dell'articolo 41, secondo comma, della legge n. 218 del 1995 ». La giurisprudenza non è peraltro univoca, in quanto se da una parte si registrano pronunce analoghe a quella del 2011, che negano il riconoscimento alla kafala nel nostro ordinamento, come ha fatto il Tribunale di Torino (Sez. IX), con la pronuncia del 4 maggio 2007, dall'altro la stessa Corte di Cassazione, nel 2008 era andata in contrario avviso (Sezione I, sentenza n. 7472 del 20 marzo 2008) riconoscendo nella kafala di diritto islamico, come disciplinata dalla legislazione del Marocco, il presupposto per il ricongiungimento familiare, ai sensi dell'articolo 29, comma 2, T.U. immigrazione, poiché l'istituto è equiparabile all'affidamento. Le motivazioni sottese allo stralcio da parte del Senato derivano, da quanto si evince dai lavori parlamentari (come l'intervento della relatrice Filippin in Assemblea il 5 marzo 2015) dalla « ambiguità del testo normativo approvato all'esame del Senato. Infatti, da un lato, si tenta di introdurre una normativa differenziata rispetto agli istituti interni dell'affidamento e dell'adozione nell'apparente rispetto delle caratteristiche dell'istituto islamico e non si sceglie la via semplice di prevedere l'affidamento internazionale per i minorenni non in stato di abbandono o l'adozione internazionale per quelli in stato di abbandono. Ma, dall'altro canto – e di qui l'ambiguità del testo – non si articola la disciplina in modo tal da renderla effettivamente conforme alle caratteristiche della kafala attribuendo, ad esempio, ai kefalin, cioè la famiglia o la persona singola che si prende cura del minore nel caso di stato di abbandono, una responsabilità genitoriale piena e propria, ad

esempio dei tutori, e, quindi, comprensiva anche del potere di rappresentanza che invece resta in capo all'autorità consolare del Paese di origine del minorenne. Serve, dunque, un ulteriore esame di questa parte e la riformulazione del disegno di legge al fine di evitare che queste innovazioni, che vi sono previste e che hanno lo scopo di assicurare al minore la tutela del suo superiore interesse quando vengano a trovarsi in situazioni familiari e personali di particolare disagio e sofferenza, possano determinare disarmonie con la normativa interna italiana e, in particolare, con i principi vigenti in materia di adozione e affidamento aprendo di fatto la strada ad un sistema che aggira la nostra normativa, quella che era stata introdotta grazie alla Convenzione dell'Aja del 1993 sulle adozioni internazionali». Si fa presente che non è stato ancora avviato l'esame della parte stralciata. Comunque sarebbe stato sicuramente meglio procedere alle modifiche ritenute opportune al testo approvato dalla Camera il 25 giugno 2014, piuttosto che procedere allo stralcio il 5 marzo di quest'anno. Ora la Camera si trova di fronte ad un testo che è indiscutibilmente incompleto con l'aggravante che non è assolutamente chiaro quando sarà pronta la normativa di adeguamento interno.

Per quanto attiene al contenuto del disegno di legge in esame, questo è composto da cinque articoli. L'articolo 1 del provvedimento riguarda l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione mentre l'articolo 2 concerne l'ordine di esecuzione della stessa. L'articolo 3 – dedicato alla definizioni – è stato modificato dal Senato, individuando l'Autorità centrale italiana nella Presidenza del Consiglio dei ministri anziché nel Ministero della giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile. L'articolo 4 riguarda la clausola di invarianza finanziaria e l'articolo 5 concerne l'entrata in vigore.

Donatella AGOSTINELLI (M5S) dichiara di condividere le perplessità della presidente in merito allo stralcio della normativa di attuazione interna della Con-

venzione, in quanto, in assenza di tale normativa, si tratterebbe di una «finta ratifica».

Donatella FERRANTI, *presidente e relatore per la II Commissione*, invita le Commissioni ed il Governo a valutare la possibilità di inserire nel testo quella normativa di attuazione interna strettamente necessaria rispetto al contenuto della Convenzione, rinviando ad un secondo momento la previsione della restante normativa di attuazione. Ad esempio, si potrebbe verificare se sia opportuno prevedere almeno le disposizioni inerenti all'abbandono del minore previste nel testo approvato in prima lettura. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Sospende, quindi, la seduta fino alle 19.30, quando, secondo quanto già stabilito, sarà riesaminato il disegno di legge C. 2124-B, recante la ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

La seduta, sospesa alle 18.10, è ripresa alle 19.35.

Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

C. 2124-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella presente seduta.

Andrea MANCIULLI, *presidente*, dopo ricordato che la Commissione ambiente ha espresso parere favorevole sul provvedimento in esame, avverte che anche la

Commissione Affari costituzionali ha espresso parere favorevole.

Le Commissioni deliberano di conferire il mandato ai relatori, Giuseppe Guerini per la II Commissione e Maria Chiara Carrozza per la III Commissione, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì

di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Andrea MANCIULLI, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 19.40.