

BRUNILDE POLETTI DI TEODORO*

CITTADINANZA E ADOZIONE

1. Art. 34, 1° comma: rilievi tecnico-giuridici

L'accostamento dei due istituti, cittadinanza e adozione, ci porta, nell'immediato, a ricordare l'ultimo intervento normativo in tema di adozione internazionale, cioè la legge n. 476 del 1998 dove, all'art. 34, 3° comma, si prevede che **il minore adottato acquista la cittadinanza italiana per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile**, norma che, a sua volta si propone per un duplice ordine di considerazioni, per un verso di natura tecnico-giuridica e, per altro verso, di natura valutativa, laddove si tenti di rispondere alla domanda se tale articolo possa essere considerato un punto d'arrivo oppure un punto di partenza.

Con riferimento ai rilievi di natura tecnico-giuridica, ci si può limitare ad osservare come la scarsa accuratezza formale del testo abbia richiesto un intervento chiarificatore espresso successivamente nella Circolare Ministeriale n. K28.4 del 13 novembre 2000 del Ministero dell'Interno.

Invero il testo dell'articolo è criticabile sotto due diversi profili:

A) Quanto ai requisiti degli adottanti manca la specificazione che questi devono essere coniugi, di cui almeno uno cittadino italiano, oppure apolidi residenti in Italia. Non dobbiamo infatti dimenticarci che possono presentare la dichiarazione di disponibilità e richiedere la dichiarazione di idoneità ex art. 29-bis della legge n. 476, le persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'art. 6 della legge n. 184/83 e, quindi, anche gli stranieri residenti in Italia. Tanto più che l'art.19 del Nuovo Regolamento dello stato civile (D.P.R. n. 396 del 2000) prevedendo che **“su richiesta dei cittadini stranieri residenti in Italia possono essere trascritti, nel comune dove essi risiedono, gli atti dello stato civile che li riguardano, formati all'estero...”** (tali atti devono essere presentati unitamente alla traduzione

* Ricercatrice in Diritto Privato Internazionale, Università degli studi di Pisa.

italiana ed alla legalizzazione, ove prescritta, da parte delle competenti autorità straniere)”, apre le porte, anche per gli stranieri residenti, a quella trascrizione del provvedimento straniero di adozione che il giudice ordina all’ufficiale di stato civile¹.

B) Il secondo rilievo attiene alla sfasatura temporale degli effetti qualora si ritenga che la trascrizione abbia valore costitutivo e, nel caso specifico, degli *status* che conseguono ad un unico provvedimento: lo *status filiationis* decorrerebbe dal momento in cui il provvedimento straniero di adozione diventa definitivo nello Stato d’origine, mentre lo *status civitatis*, si acquisterebbe solo con la sua trascrizione nello Stato d’accoglienza.

Sintomatica dell’aberrazione di una tale interpretazione è l’ipotesi, prefigurata in dottrina, del minore che, in attesa dell’ordine di trascrizione, diventi maggiorenne e quindi non più in grado di acquistare automaticamente la cittadinanza ex art. 34, 3° comma.

Non ci sono valide ragioni per avallare le conseguenze che deriverebbero da una lettura testuale della norma e, pertanto, è preferibile optare per una sua interpretazione sistematica che ricollegli all’articolo le conseguenze volute dal legislatore, in armonia con la legge sull’adozione e con il sistema normativo più in generale.

Con la legge sull’adozione internazionale, in quanto il 3° comma dell’art. 34 si pone come una ripetizione di quanto era già stato stabilito dall’art. 39 della legge n. 184 dell’83; ripetizione inutile poiché l’articolo era stato espressamente abrogato dalla successiva legge del 1992 sulla cittadinanza (art. 26), che, tuttavia, ne aveva riportato il contenuto all’articolo 3, 1° comma: **Il minore straniero adottato da cittadini italiani acquista la cittadinanza italiana.**

Se quindi, non si voglia parlare di un legislatore distratto, si può ipotizzare che l’enfasi particolare, con la quale si sottolinea l’acquisto dello *status civitatis* all’interno della legge con cui si dà esecuzione alla convenzione de l’Aja del ’93, sia finalizzata ad assicurare le Autorità dei Paesi d’origine sulla tutela e garanzia che viene riconosciuta ai loro minori adottati da cittadini italiani.

Inoltre, ampliando il confronto all’interno del quadro del nostro sistema normativo generale, la norma si porrebbe quale ingiustificato elemento di rottura di un sistema in cui la funzione della trascrizione de-

¹ L’ordine di trascrizione del provvedimento straniero di adozione è previsto nell’art. 35, 3° e 4° comma e nell’art. 36, 3° e 4° comma della l. 476.

gli atti nei registri dello stato civile ha sempre avuto carattere probatorio, come del resto è stato chiarito dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. K28.4 del 13 novembre 2000 relativa all'acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero adottato, dove si afferma che **la trascrizione rende solo possibile l'efficacia *ex tunc* del provvedimento divenuto definitivo e dà pubblicità e certezza all'atto fondamentale, costitutivo del diritto di cittadinanza del minore straniero adottato**².

2. Art. 34, 1° comma: punto d'arrivo?

Il secondo ordine di considerazioni, che conduce ad un giudizio sul 3° comma dell'art. 34, nel senso di considerarlo come punto d'arrivo o come punto di partenza, presuppone di guardare ai due istituti secondo una visione dinamica, con la conseguenza di volgere l'indagine sia verso il passato che verso il futuro.

Nella prima direzione, con riferimento al passato, è significativo ripercorrere la storia dei due istituti poiché essi riflettono e recepiscono nei loro mutamenti, seppur in misura diversa, quel profondo ripensamento sul valore della persona che, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, conduce ad un progressivo allontanamento dalle concezioni legate esclusivamente ad interessi patrimoniali ed economici, finalizzando i principali interventi normativi sia internazionali che interni, alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo³.

Nell'ambito internazionale, già nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 si proclama infatti **“la fede nei diritti fondamentali dell'uomo”** e **“nella dignità e valore della persona umana”**, per giungere nel 1959 a considerare nello specifico, l'uomo in formazione, che quindi non è ancora in grado di affermare autonomamente i propri diritti e che pertanto deve essere particolarmente tutelato.

Così nella Dichiarazione dei diritti del fanciullo, del 1959 (New

² Per il testo della Circolare n. K28.4 del 13 novembre 2000, emanata dal Ministero dell'Interno, relativa all'*Acquisto della cittadinanza da parte di minore straniero adottato*, cfr. *Riv. Dir. Int. Priv. e Proc.*, 2001, 1074. Analizza i nodi problematici relativi alla trascrizione del provvedimento straniero di adozione, R. CAFARI PANICO, *Considerazioni sulla nuova adozione internazionale*, *ibidem*, 910.

³ Per un'ampia analisi sull'evoluzione dell'adozione internazionale a partire dal secondo dopoguerra, cfr. L. FADIGA, *L'adozione internazionale, Trattato di diritto di famiglia*, a cura di P. Zatti, Vol. II, Milano 2002, 795 e ss.

York) al *Principio Secondo* si raccomanda **“la tutela della persona del minore che deve essere messo in grado di crescere in modo sano e normale sul piano fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale, in condizione di libertà e dignità”**, individuando al *Principio Sesto* la famiglia come il luogo privilegiato di tale crescita, poiché **“Il fanciullo, per lo sviluppo armonico della sua personalità, ha bisogno di amore e di comprensione. Egli deve, per quanto è possibile, crescere sotto le cure e la responsabilità dei genitori e, in ogni caso, in un’atmosfera d’affetto e di sicurezza materiale e morale...”**. In questo stesso documento si afferma che **“Il fanciullo ha diritto, sin dalla nascita, a un nome e a una nazionalità”**.

A questi stessi principi si ispira il Ciclo di studi tenutosi a Leysin in Svizzera nel maggio del 1960, sotto l’auspicio delle Nazioni Unite, che, nel documento conclusivo, relativo ai Principi fondamentali in materia di adozioni tra Paesi, prende le distanze dall’adozione quale istituto finalizzato a tramandare il nome ed il patrimonio, per considerarla esclusivamente nell’ottica di una misura sostitutiva delle cure che i genitori o i parenti prossimi prestano ad un minore.

Dalla lettura di questi principi, emerge intatto quel modello d’adozione che trenta anni dopo sarà disciplinato nella Convenzione de l’Aja del ’93, dove si cerca di realizzare il superiore interesse del minore attraverso il principio della sussidiarietà e del consenso informato delle parti interessate.

Di fronte alla responsabilità del Paese d’origine, che dovrebbe cercare innanzi tutto per il minore un’adozione all’interno del proprio territorio (*Principio Secondo* di Leysin) per evitare i rischi dello sradicamento, si pone la responsabilità del Paese d’accoglienza che deve garantire al minore non solo di entrare a far parte di una famiglia idonea per il suo sviluppo psico-fisico, ma anche di entrare a far parte di una comunità sociale nella quale potersi identificare come cittadino (*Principio Decimo*).

Il legame che unisce i due istituti, adozione e cittadinanza, non si spezzerà più nei successivi interventi legislativi, sia quando l’adozione del minore straniero è prevista solo come un’ipotesi nella disciplina dell’adozione interna, come nella Convenzione di Strasburgo del 1967 (art. 11) e, sul piano nazionale, all’art. 5 della legge del 1967 sull’adozione speciale, sia, con maggior incisività, quando l’adozione internazionale è autonomamente disciplinata come nella legge n. 184 del 1983 dove all’art. 39 si prevede che il minore straniero adottato da cittadini italiani acquista la cittadinanza italiana.

Si deve notare in proposito che per parte sua, anche la disciplina

della cittadinanza si adegua, seppur lentamente, al principio di uguaglianza proclamato dalla Costituzione, con la conseguenza, per i profili che ci riguardano, dell'equiparazione dei genitori cittadini italiani nella trasmissione della cittadinanza e al principio del *favor filiationis* con la conseguenza dell'equiparazione delle varie categorie di figli, per il suo acquisto, come risultava dal tenore dell'art. 5 della l. n. 123 del 1983 successivamente confermato nell'art. 3 della legge del 1992⁴.

È proprio in quest'ultima legge che si prende in considerazione anche l'ipotesi dell'adozione del maggiorenne (art. 9, 1° comma, lett. b), quale presupposto per la concessione della cittadinanza che in questo caso non è attribuita automaticamente, ma sottoposta alla condizione che lo straniero risieda legalmente in Italia da almeno 5 anni successivamente alla adozione.

3....o punto di partenza?

Dopo aver accennato alle tappe più significative della disciplina dei due istituti e dopo aver evidenziato come il legame esistente tra l'adozione e la cittadinanza non sia stato più interrotto, resta da verificare se la previsione contenuta nel 3° comma dell'art. 34 possa essere considerata come un nuovo punto d'arrivo nel percorso che unisce i due istituti.

La risposta a questo interrogativo risulta positiva, esclusivamente nei limiti in cui la norma si pone come l'ennesima conferma dell'adeguamento del legislatore per un verso ai principi internazionali che affermano il diritto del minore ad una cittadinanza, non solo per scongiurare l'ipotesi della apolidia, ma piuttosto per concretizzare la possibilità di una sua piena integrazione nell'ambiente sociale e territoriale in cui andrà a vivere, per altro verso un adeguamento ai valori costituzionali già ricordati di *favor filiationis* e di uguaglianza che comporta sia l'equiparazione della filiazione legittima con quella naturale e adottiva, ai fini dell'acquisto della cittadinanza, sia la possibilità riconosciuta ad entrambi i genitori di trasmettere la stessa.

A ben vedere tuttavia, una simile risposta non è pienamente appagante soprattutto quando si consideri che la norma è posta come re-

⁴ L'evoluzione della disciplina della cittadinanza e l'adeguamento dell'istituto ai valori costituzionali è approfonditamente trattato da R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993.

gola generale in una legge che dà esecuzione alla Convenzione dell'Aja del '93, la quale, tra le norme che dettano le condizioni per l'adozione internazionale, prevede all'art. 5, lett. c) che le Autorità dello Stato d'accoglienza constatino che il minore è o sarà autorizzato ad entrare ed a soggiornare in permanenza nello Stato medesimo: si ricorda che la Convenzione si applica nel caso di trasferimento di un minore dallo Stato di origine allo Stato di accoglienza, essendo indifferente che gli adottanti siano cittadini oppure residenti di quest'ultimo Stato. Lo scopo è dunque quello di garantire al minore la possibilità di integrarsi permanentemente e pienamente nello Stato di accoglienza.

Ma allora, non è forse più opportuno, in una dimensione di più ampio respiro, considerare il 3° comma dell'art. 34 solo come un punto di partenza e, purtroppo, anche come un'occasione mancata per esercitare quel "ruolo trainante" che la disciplina dell'adozione ha assunto "anticipando spesso l'ulteriore evoluzione dell'intero sistema di riferimento"⁵? Ad una risposta necessariamente positiva, conducono alcuni spunti di riflessione.

L'inserimento della norma all'interno della l. n. 476 assume dunque l'unico significato di rendere noto e garantire ai paesi d'origine del minore che questi, una volta adottato da cittadini italiani, acquista la cittadinanza italiana: diversamente, come è già stato osservato, si porrebbe come un'inutile ripetizione della previsione contenuta nel 1° comma dell'art. 3 della l. n. 91 del '92 sulla cittadinanza, che prevede la trasmissione automatica della cittadinanza italiana ai minori stranieri adottati da cittadini italiani.

A ben vedere, tuttavia, la funzione garantistica della norma non è diretta a tutti i minori che fanno il loro ingresso in Italia dopo che sono stati adottati all'estero da cittadini italiani: infatti la legge n. 476 sottopone i provvedimenti stranieri di adozione, sia che provengano da paesi parti della Convenzione de l'Aja del '93 sia da paesi terzi, alla verifica del giudice italiano, che ordinerà la trascrizione del provvedimento straniero solo in presenza dei requisiti previsti dall'art. 35, 6° comma e dall'art. 36, 2° comma. Considerando che l'art. 34, 3° comma sottopone l'acquisto della cittadinanza italiana alla trascrizione

⁵ Sottolinea il ruolo "trainante" che ha assunto ed assume tuttora la disciplina dell'adozione ed in particolare dell'adozione internazionale non solo nei confronti del diritto di famiglia, ma anche verso l'intero sistema, F. GIARDINA, *Commento al 5° comma dell'art. 1 della l. n. 149 del 2001*, N.L.C.C., 2002, 922 e ss.

del provvedimento di adozione, si profila inevitabilmente una zona d'ombra costituita dalle ipotesi nelle quali non è effettuata la trascrizione, vuoi perché l'inserimento del minore nella famiglia adottiva non ha avuto esito positivo, vuoi per la mancanza di uno degli altri requisiti previsti.

In dottrina, a questo riguardo, è stato efficacemente formulato l'esempio del minore straniero adottato all'estero che, una volta giunto in Italia, "sviluppa una grave patologia che induce gli aspiranti genitori a non proseguire l'iter adozionale", oppure subisce una grave invalidazione in un incidente stradale nel quale muoiono entrambi i genitori adottivi, con la conseguenza di trovarsi nuovamente in una situazione di abbandono e poco "desiderabile"⁶.

Purtroppo, esempi che sembrano solo il frutto di elaborazioni fantasiose, riflettono invece dati reali, frutto di una recente ricerca effettuata dalla Commissione per le adozioni internazionali, dalla quale emerge che nei quattro anni considerati, dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 2001 erano presenti in istituti ben 164 minori stranieri "restituiti", quale conseguenza di un fallimento adottivo. Il punto sul quale si deve riflettere riguarda il momento della "restituzione", poiché se questa si verifica prima della trascrizione, il minore rimane privo della cittadinanza italiana⁷.

È in relazione a queste ipotesi che si può avanzare un dubbio di legittimità costituzionale del 3° comma dell'art. 34, poiché la norma contrasterebbe con l'art. 117 Cost. ora riformato, che garantisce il rispetto di tutti gli obblighi internazionali e non del solo diritto interna-

⁶ L'esempio riportato nel testo è stato formulato da M. CORSARO, *L'affidamento preadottivo nelle procedure per l'adozione internazionale*, in "Fam. e Dir.", 2002, 78 e, successivamente è stato ripreso, per la sua efficacia, da P. MOROZZO DALLA ROCCA, *La condizione giuridica del minore straniero*, in "Minori e giust.", 2002, 30.

⁷ Nel recente volume *Percorsi problematici dell'adozione internazionale*, della Collana *Studi e Ricerche*, curata dalla Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2003, sono pubblicati i risultati di un'indagine nazionale sul fenomeno della "restituzione" di minori adottati da altri Paesi. Nella stessa opera (p. 1 e ss.), l'analisi dei dati emersi nella ricerca induce L. Laera, Giudice presso il Tribunale per i minorenni di Milano, nel suo contributo *Confronto fra adozione nazionale e adozione internazionale: l'analisi dei percorsi dalla dichiarazione di adattabilità all'abbandono*, ad auspicare che la trascrizione del provvedimento straniero venga ordinata il più rapidamente possibile per assicurare al minore "quelle garanzie minime che appaiono doverose da parte dello Stato che lo accoglie: l'identità certa e la cittadinanza italiana (p. 11).

zionale generale (art. 10 Cost.)⁸ e con l'art. 2 Cost. in particolare, che garantisce i diritti inviolabili della persona sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

Il riferimento all'art. 117 Cost. riguarda primariamente l'obbligo assunto dal legislatore con l'attuazione della Convenzione de l'Aja del '93 laddove, all'art. 23, si prevede il principio del riconoscimento di pieno diritto dei provvedimenti di adozione emanati nei paesi aderenti e certificati conformi alla Convenzione stessa.

Al contrario, nelle ipotesi precedentemente prefigurate, il provvedimento straniero non sarà "riconosciuto" e quindi trascritto, con la conseguenza, per il minore, di dover affrontare una nuova situazione di abbandono, come cittadino straniero o come apolide, nel caso in cui lo Stato d'origine non preveda il mantenimento della cittadinanza originaria dopo l'adozione.

In quest'ultima ipotesi, il contrasto con l'art. 117 Cost. è duplice e riguarderebbe, come è già stato sottolineato in dottrina, l'ulteriore obbligo di evitare le cause di apolidia imposto dalla Convenzione di New York del 1954 sulla condizione degli apolidi⁹.

Il contrasto con l'art. 2 Cost., in caso di mancata trascrizione del provvedimento straniero, risulterebbe dalla perdita, per il minore, della sua identità personale in relazione sia allo *status* di figlio degli adottanti, seguito all'adozione pronunciata all'estero, sia allo *status* di cittadino italiano, per quanto attiene all'art. 34, 3° comma.

Qualora non si proceda ad una nuova adozione del minore straniero da parte di cittadini italiani, oppure al suo rimpatrio, misura considerata come residuale ed improbabile, il soggiorno in Italia del minore straniero, minore per il quale, è bene ricordare, è prevista la rottura di ogni legame con la famiglia d'origine e nei cui confronti è stata concessa l'autorizzazione ad entrare nel nostro territorio per essere inserito in qualità di figlio legittimo all'interno della nuova famiglia adottiva, giudicata idonea dalle nostre autorità, è assicurato da una Carta permanente di soggiorno, rilasciata in base all'art. 32, 1° comma

⁸ Sull'ambito di applicazione dell'art. 117 Cost. riformato dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (art. 3) e sui suoi rapporti con l'art. 10 Cost., cfr. B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in "Foro it.", 2002, 229.

⁹ L'ipotesi dell'illegittimità costituzionale dell'art. 34, 3° comma nei confronti degli artt. 2 e 10 Cost. con riferimento ai casi di apolidia è avanzato da M. CORSARO, *op. cit.*, 78.

del Testo Unico n. 286 del 1998, che la condiziona all'affidamento previsto dall'art. 2 della legge n. 184 del 1983, e dalla garanzia dei diritti fondamentali; ma, anche ammesso che il minore straniero, una volta divenuto maggiorenne riesca ad ottenere la cittadinanza italiana (art.4, lett.c, legge n.91 del 1992), non si può negare che durante tutto il periodo della sua minore età, egli è costretto a non poter far parte integrante a pieno titolo, cioè come cittadino italiano, di quelle più ampie formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità¹⁰.

Potrebbe dunque essere opportuna una modifica legislativa che, tenendo conto di questi nodi problematici, ed ispirandosi ad un'effettiva tutela del minore adottato all'estero o dato in affidamento preadottivo, prevedesse "comunque" l'acquisto della cittadinanza italiana nel momento in cui il minore, adottato da cittadini italiani o apolidi residenti, fa il suo ingresso in Italia, sia che provenga da un paese parte della Convenzione, che da un paese terzo, salvo un'eventuale revoca nell'ipotesi che il Paese d'origine pretenda il suo rimpatrio in seguito ad un'esperienza negativa.

Una soluzione di questo tipo, che del resto aveva già fatto parte del Disegno di legge Salvato, avrebbe il merito di: *a*) evitare il verificarsi di possibili casi di apolidia; *b*) concretizzare quel superiore interesse del minore che dovrebbe essere l'unico parametro con il quale commisurare le scelte legislative in questa materia ed infine *c*) rispettare l'art. 5, lett. *c*) della Convenzione de l'Aja del 1993 garantendo al minore straniero la stabile permanenza sul nostro territorio¹¹.

¹⁰ Immediata nei confronti della previsione dell'art. 34, 3° comma, le critiche di L. SACCHETTI, *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale*, Rimini, 2000, 152 e, successivamente riproposte in *Adozione internazionale, pseudoatti di nascita, trascrizione, ordine del Tribunale per i minorenni, Stato civ. ital.*, 2003, 329 e ss.. L'A. ritiene infatti che la norma, operando una cesura tra *status familiae* e *status civitatis* "leda un diritto inviolabile del minore (art. 2 Cost.) essendo la famiglia la prima delle formazioni sociali in cui svolge la sua personalità, per cui egli ha un diritto costituzionalmente tutelato non solo di essere educato nell'ambito della propria famiglia (art. 1 l. n. 184/83), e quindi di seguirla nello Stato di residenza, ma anche di non rimanere avulso dalle formazioni sociali più ampie in cui la sua personalità dovrà maturare. Il concetto di cittadinanza, che tende nella cultura contemporanea ad assumere significati di garanzia sociale, non si presta certo ad essere usato per discriminare il minore vittima di un'adozione internazionale viziata".

¹¹ In questo senso aveva fatto riferimento all'art. 17 del Disegno di legge n. 1697 d'iniziativa dei senatori Salvato ed altri, già P. MOROZZO DALLA ROCCA, *La riforma dell'adozione internazionale*, Torino, 1999, 73 e 74.