

SENTENZA N. 199

ANNO 1986

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Prof. Livio PALADIN, Presidente

Prof. Antonio LA PERGOLA

Prof. Virgilio ANDRIOLI

Prof. Giuseppe FERRARI

Dott. Francesco SAJA

Prof. Giovanni CONSO

Prof. Ettore GALLO

Dott. Aldo CORASANITI

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Dott. Francesco GRECO

Prof. Renato DELL'ANDRO

Prof. Gabriele PESCATORE

Avv. Ugo SPAGNOLI

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 ("Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori") promosso con l'ordinanza emessa il 16 marzo 1985 dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite Civili sui ricorsi riuniti proposti da Giacomo Tanzi ed altra c/ Ana Diazul Nogueira ed altri, iscritta al n. 310 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 220 bis dell'anno 1985.

Visto l'atto di costituzione di Tanzi Giacomo ed altra, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 aprile 1986 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

uditi l'avv. Ezio Adami per Tanzi Giacomo ed altra e l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Le Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione con ordinanza del 16 marzo 1985 rimettono a questa Corte giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184, nella parte in cui esclude che la nuova normativa sulla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori in genere e gli artt. 29 e 37 in particolare possano applicarsi alle procedure relative all'adozione di minori stranieri "in corso" al momento dell'entrata in vigore della legge stessa.

2. - Il caso riguarda la bambina Stefania Bruna, nata in Uruguay il 24 ottobre 1980 e subito data dalla madre naturale nubile Ana Diazul Nogueira ai coniugi italiani Fabio Pavan e Flavia Zuin che la condussero in Italia, nel comune di Jesolo, come propria figlia legittima. Nel 1981 il Tribunale per minorenni di Venezia sospese coniugi Pavan dall'esercizio della patria potestà, nominò alla bambina un tutore, ne dispose l'affidamento provvisorio ai coniugi Giacomo Tanzi e Vera Ardito. Nel 1983 lo stesso Tribunale ne dichiarò la adottabilità sul presupposto dello stato di abbandono, essendo passata in giudicato la dichiarazione del Tribunale ordinario di Venezia circa la insussistenza del rapporto di filiazione con la coppia Pavan - Zuin e ne dispose l'affidamento preadottivo ai coniugi Tanzi - Ardito.

Nel frattempo il vero status della bambina veniva formalmente accertato sia in Uruguay sia in Italia in base all'atto di nascita redatto in quello Stato e trascritto nel Comune di Jesolo, per cui la Stefania Bruna falsamente attribuita Pavan, poi cognominata Agnolini quale figlia di ignoti, veniva ad assumere il cognome della madre Nogueira.

Contro la decisione del Tribunale per minorenni proponeva opposizione la madre Ana Diazul Nogueira ed essendo stata detta opposizione dichiarata inammissibile dal Tribunale, in mancanza di atti che avessero allora efficacia in Italia comprovanti la qualità di madre della opponente, costei interpose gravame alla Corte di appello di Venezia, Sezione per minorenni, la quale annullò il decreto di adottabilità del Tribunale per erronea applicazione dell'art. 314/7 anziché 314/8 cod. civ., essendo nota ed esistente la madre della bambina; ritenne ammissibile l'intervento in causa dei coniugi Tanzi - Ardito; rigettò l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dalla Nogueira e dagli interventori ad adiuvandum Eduardo Francisco Fernandez Dovat funzionario del Ministero Pubblico e procuratore del dipartimento di Rivera (Uruguay) e di Maria Ester Guerra de Bianchi, console generale della Repubblica orientale dell'Uruguay in Italia.

La Corte veneziana invitava il Tribunale a svolgere ex novo la procedura al fine di valutare se lo stato di adottabilità potesse essere dichiarato a norma degli artt. 12 e 15 della legge 4 maggio 1983, n. 184 sopravvenuta nelle more del giudizio di appello.

Contro la sentenza della Corte di appello di Venezia tutte le parti proponevano ricorso per cassazione.

3. - Le Sezioni Unite della Corte di cassazione non condividono la commistione operata dalla Corte di appello di Venezia tra la normativa anteriore e quella sopravvenuta in tema di adozione di stranieri mirante ad affermare la giurisdizione italiana nella procedura di adottabilità e ad applicare per le nuove indagini commesse al Tribunale per minorenni dopo la dichiarata nullità del decreto di adottabilità del 9 febbraio 1983, gli artt. 12 e 15 della sopravvenuta legge 184.

Le S. U. non ritengono che tra le vecchie e le nuove norme possa esservi mera successione di leggi nel tempo, colmando la nuova legge quasi una lacuna dell'ordinamento in tema di adozione internazionale con finalità non riducibili soltanto al prevalente interesse dei minori, ma da estendersi ai rapporti tra gli Stati sul piano del diritto internazionale privato, nonché alla posizione degli adottanti e dei genitori dell'adottando. Diventa pertanto rilevante la questione di costituzionalità dell'art. 76. La giurisdizione del giudice italiano sarebbe indubitabile nell'applicazione della nuova normativa, sulla base della quale valutare se la situazione effettiva della minore come successivamente emersa concretasse lo stato di abbandono presupposto dell'adottabilità.

Sempre secondo le S. U. l'art. 76, escludendo dalla nuova normativa le procedure in corso, sembra in contrasto con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione inducendo disparità di trattamento: a) tra minori stranieri, alcuni ammessi altri esclusi per ragioni cronologiche dalla più penetrante ed organica tutela della nuova legge; b) nonché tra adottanti cittadini italiani.

4. - Sono state presentate due memorie per coniugi Tanzi - Ardito. Nella prima si obietta alle S. U. della Corte di cassazione la irrilevanza della sollevata questione di costituzionalità non condividendosi la premessa della insussistenza della giurisdizione del giudice italiano prima dell'entrata in vigore della legge 184. In subordine si sostiene che l'art. 76 debba essere interpretato nel senso che le nuove norme si riferiscono alla procedura di adozione vera e propria, dopo l'affidamento.

Vi si chiede, in ipotesi di infondatezza delle precedenti obiezioni, che sia dichiarata la incostituzionalità dell'art. 76 per la parte in cui escluda l'applicabilità delle nuove disposizioni più favorevoli alla condizione del minore.

Seguono analitiche osservazioni sui principii della procedura di adozione legittimante, sull'adozione di minori stranieri, sulla giurisdizione per applicazione immediata e necessaria delle norme sui minori in stato di abbandono, sulla giurisdizione per l'inapplicabilità dell'art. 4 c.p.c., sulla giurisdizione ex art. 5 della legge 5 giugno 1967, n. 431, nonché sulla retta interpretazione dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Nella seconda memoria si argomenta sullo stato di abbandono che qualora configurabile a sufficienza secondo una consolidata giurisprudenza con il volontario affidamento del minore a terzi estranei condurrebbe ad applicarsi l'art. 37 della nuova normativa comunque, persistendo tuttora l'abbandono sul detto presupposto.

Si sostiene che il problema della giurisdizione non doveva essere neppure sollevato per la natura sostanzialmente amministrativa della dichiarazione di adottabilità. Si ribadisce la lettura restrittiva del termine adozione nell'art. 76, con conseguente applicabilità dell'art. 37 nei riguardi di minori stranieri dichiarati adottabili prima dell'entrata in vigore della legge 184.

5. - Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Avvocato Generale dello Stato ritiene infondata per erroneità sillogica la questione sollevata dalle S. U. della Corte di cassazione, non essendo il discrimine per l'esclusione della nuova normativa meramente cronologico, essendo al contrario la norma derogatrice rivolta a produrre maggiore tutela e garanzia dei soggetti interessati al rapporto adozionale.

La preventiva dichiarazione di idoneità all'adozione infatti rilasciata dal giudice minorile italiano, come richiesto dalla nuova legge all'art. 32, in assenza della norma derogatrice dell'art. 76, farebbe ostacolo a procedure già in corso.

In base ad una interpretazione logico - sistematica complessiva del corpus normativo della legge 184 l'Avvocato Generale dello Stato ritiene immune dal vizio di irragionevolezza la norma denunciata, e chiede pertanto la declaratoria di infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata dalle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione investe il fenomeno della successione nel tempo della legge 5 giugno 1967, n. 431 sull'adozione speciale e della legge 4 maggio 1983, n. 184 sulla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori.

La Corte di cassazione nella propria ordinanza afferma che: "non può neppure ritenersi sussistente, nella fattispecie in esame, il fenomeno di una normale successione di leggi nel tempo, in quanto prima della nuova disciplina non esisteva, nel nostro sistema, una specifica regolamentazione dell'adozione internazionale.

Soltanto con la legge n. 184 del 1983 é stato infatti introdotto nell'ordinamento italiano un sistema compiuto della detta adozione (alla quale é dedicato l'intero titolo III, suddiviso in due capi), mentre in precedenza non esisteva una espressa previsione legislativa e si faceva ricorso, con criteri non sempre uniformi, alle disposizioni regolanti la delibazione o la validità di sentenze o di altri atti emessi all'estero".

Che la precedente legge 431/67 fosse affatto priva della previsione anche se non espressa di una disciplina dell'adozione internazionale sarebbe in verità opinabile per tre ordini di ragioni:

a) perché, come già ebbe modo di rilevare questa Corte ([sent. n. 11 del 29 gennaio 1981](#); cfr. già [sent. n. 234 del 22 ottobre 1975](#)) è "unanime in giurisprudenza ed in dottrina, il riconoscimento che la legge n. 431 del 1967 rappresenta un esempio di legge chiaramente ispirata a precetti costituzionali". Tra questi, oltre gli artt. 3 e 30, primo e secondo comma, l'art. 2, nonché l'art. 8 n. 2 della Convenzione europea, ratificata e resa esecutiva con legge 22 maggio 1974, n. 357, ma firmata a Strasburgo già prima dell'entrata in vigore della legge 431/67. In particolare l'art. 2 Cost., riconoscendo e garantendo diritti inviolabili dell'uomo, è norma di tutela non solo del cittadino ma anche dello straniero. Dal combinato disposto di tali precetti costituzionali e del citato art. 8 n. 2 della Convenzione europea la quale esige che l'adozione procuri al minore "un foyer stable et harmonieux", discendono principi informatori della legge 431/67, primo fra tutti quello del favor minoris, superando l'antico equilibrio tra interessi dell'adottando e degli adottanti. Risulta evidente che nella indicata prospettiva di valore ha una sua particolare rilevanza la protezione del minore in stato d'abbandono, sia esso cittadino sia straniero;

b) un dato testuale segnala la previsione dell'adozione internazionale nella legge 431/67; esso è costituito dall'art. 5: "Il minore di nazionalità straniera che sia legittimato per adozione da coniugi di cittadinanza italiana acquista di diritto tale cittadinanza". Un orientamento della dottrina di diritto internazionale privato ritiene addirittura che discenda dall'art. 5 che la legge italiana si applichi a tutti minori italiani e stranieri in stato di abbandono sul territorio nazionale. Ma anche la considerazione dell'art. 5 come norma sull'acquisto della cittadinanza e non sull'applicazione esclusiva della legge italiana dell'adozione legittimante condurrebbe a non escludere che l'adozione si realizzi sia in base alle norme di una legge straniera sia in base alle norme della lex fori;

c) la diffusa utilizzazione da parte di giurisprudenza di merito della classificazione delle norme sull'adozione speciale come "di applicazione necessaria" per conseguire il fine della protezione del minore prescindendo dalla sua cittadinanza.

Può tuttavia ragionevolmente dirsi che la disciplina della legge 431/67 nei riguardi del minore straniero faceva dubitare se il minore in stato di abbandono in Italia fosse adottabile in qualunque caso o soltanto a condizione che tale istituto fosse previsto dalla sua legge nazionale. Solo con l'art. 37 della successiva legge 184/83 ogni controversia interpretativa e incertezza applicativa cadono di fronte all'espresso disposto: "Al minore straniero in stato di abbandono che si trovi nello Stato, si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso d'urgenza".

2. - L'art. 76 della legge 184/83, disponendo "Alle procedure relative all'adozione di minori stranieri in corso o già definite al momento di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data medesima", è regola di raccordo entro il sistema normativo intertemporale costituito dalle due leggi 431/67 e 184/83. Essa vale a) a confermare che l'adozione internazionale era già - anche se non con esplicita e speciale disciplina - ricompresa nel nostro ordinamento dalle disposizioni della legge 431/67; b) a funzionare come clausola di salvezza delle procedure e degli atti posti in essere con la legge precedente allo scopo di non ritardare il più sollecito e definitivo inserimento del minore nella famiglia adottiva.

3. - L'art. 76, peraltro, nella ipotesi in cui le disposizioni della legge 431/67 non potessero essere applicate a minore straniero, perché eccepita la carenza di giurisdizione del giudice italiano, come nel caso di specie, o per essere richiamata dalle regole di conflitto la legge straniera, sancendo la irretroattività della

nuova disciplina dell'art. 37, sottrae alla protezione della legge italiana il minore straniero abbandonato in Italia prima della entrata in vigore della legge 184/83.

Si verifica qui un valnus innanzi tutto dei valori costituzionali di cui all'art. 2 Cost., che non può non essere implicitamente richiamato come norma di garanzia dei diritti umani operante anche nei confronti dello straniero. Una lettura dell'art. 5 della legge 431/67, norma sull'acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero per adozione legittimante, adeguata ai valori dell'art. 2 Cost., conduce a qualificare il minore infraotenne straniero in stato di abbandono in Italia cittadino potenziale cui la protezione assicurata con le procedure conducenti all'adozione legittimante preannuncia lo status civitatis.

In tale prospettiva doveri inderogabili di solidarietà richiamati dallo stesso art. 2 Cost. appaiono essere quelli dell'autorità deputata dalle leggi ordinarie a dare effettiva tutela ed esercizio ai diritti umani, tra cui, nella specie dell'abbandonato, il diritto alla famiglia degli affetti in mancanza di quella del sangue. Il che conduce al collegamento con la previsione generale dell'art. 2 di quella specifica di cui all'art. 30, secondo comma, della Costituzione. Impedito dall'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 il dispiegarsi di un munus di tale rilevanza costituzionale da parte dell'autorità giudiziaria italiana, si viene a determinare la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. espressamente richiamato dalla Corte di cassazione, limitandosi il favor minoris, a cui entrambe le leggi si ispirano, solo al minore italiano e non anche allo straniero in stato di abbandono in Italia, per il tempo precedente l'entrata in vigore della legge recenziore.

4. - Così come innanzi prospettata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 risulta dunque fondata. La scelta del legislatore, di non fare retroagire la intera normativa della legge 184/83, per salvaguardare la sollocita definizione o la definitività delle procedure di adozione in corso o concluse sotto l'impero della precedente legge 431/67, è una scelta razionale e comunque rientrante nella discrezionalità legislativa. Anche in questo caso la Corte non può che ribadire il proprio insegnamento (sent. n. 118 del 1957 e sent. n. 36 del 1985) che "nel nostro ordinamento il principio della irretroattività della legge non assurge, nella sua assolutezza, a principio costituzionale", salva sempre la statuizione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Pertanto è rimessa alla valutazione del legislatore la scelta tra retroattività e irretroattività in ordine ai fini che intende raggiungere, con il solo limite che non siano contraddetti principi e valori costituzionali.

Tale contraddizione si stabilisce invece a causa della irretroattività dell'art. 37 della legge 184/83, perché ne viene frustrata la portata di eliminare ogni incertezza, anche per il tempo precedente l'entrata in vigore della legge, sulla estensione della giurisdizione e legge regolatrice italiana a minore straniero in stato di abbandono in Italia.

Limitatamente all'art. 37 dunque la scelta del legislatore per la irretroattività appare incongrua e non coordinata con il fine del favor minoris cui pure essa è in ogni sua parte ispirata. Da tale scelta di generale irretroattività espressa nell'art. 76 della legge recenziore va escluso l'art. 37 proprio per restituire razionalità all'intero corpus normativo di entrambe le leggi 431/67 e 184/83.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 ("Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori") nella parte in cui preclude l'applicazione dell'art. 37 alle procedure già iniziate nei confronti di minore straniero in stato di abbandono in Italia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 luglio 1986.

Livio PALADIN - Antonio LA PERGOLA - Virgilio ANDRIOLI - Giuseppe FERRARI - Francesco SAJA - Giovanni CONSO - Ettore GALLO - Aldo CORASANITI - Giuseppe BORZELLINO - Francesco GRECO - Renato DELL'ANDRO – Gabriele PESCATORE - Ugo SPAGNOLI - Francesco Paolo CASAVOLA

Depositata in cancelleria il 15 luglio 1986.