

29 giugno 2011

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Mozioni sulla mancata ratifica della Convenzione de L'Aja sui minori

(1-00336) (29 giugno 2011)

Approvata

CARLINO, PEDICA, BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCI-
TELLI, PARDI. – Il Senato,

premesso che:

l'Italia ha firmato la Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996 sulla «competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori»;

il nostro Paese avrebbe dovuto ratificare la Convenzione, secondo la decisione del Consiglio del 5 giugno 2008 (2008/431/CE), entro il 5 giugno 2010;

l'Italia non ha ancora provveduto alla ratifica di tale Convenzione ed è quindi sotto esame da parte dell'Unione europea;

tale Convenzione, se ratificata, contribuirebbe a creare uno spazio giudiziario comune e permetterebbe di dare risposta ad un'infinità di situazioni problematiche, a tutt'oggi irrisolte, che vedono coinvolti migliaia di minori provenienti da situazioni familiari alquanto difficili;

considerato che:

la Convenzione in esame aggiorna quella de L'Aja del 5 ottobre 1961, vigente in Italia, e prevede provvedimenti di protezione del minore e dei suoi beni, escludendo l'adozione, gli obblighi alimentari e la sottrazione dei minori già regolamentati da altre convenzioni internazionali;

essa definisce gli ambiti di applicazione stabilendo quale sia lo Stato competente e le autorità in esso esistenti che devono proteggere il minore nei singoli casi specifici, anche in riferimento alla localizzazione fisica dello stesso minore in un determinato momento, anche al fine di adottare provvedimenti di urgenza, determinare le leggi applicabili, garantire l'esecuzione delle misure di protezione del minore, cooperare con altri Stati coinvolti nel caso;

inoltre, prevede una procedura di consultazione – da parte dell'autorità competente a disporre le «misure di protezione della persona e dei beni del minore» (dello Stato di residenza del minore) – della «autorità centrale» dello Stato nel quale il provvedimento dovrà essere eseguito. L'articolo 33, comma 2, stabilisce infatti che «la decisione sul collocamento o l'assistenza potrà essere presa nello Stato richiedente solo se l'autorità centrale dello Stato medesimo avrà approvato tale collocamento o assistenza, tenuto conto del superiore interesse del minore»;

la Commissione europea considera questa Convenzione estremamente importante per la protezione dei diritti dei minori nelle situazioni di custodia di tipo internazionale e che coinvolgono più Stati;

tra l'altro, l'articolo 2 del trattato sull'Unione europea, come modificato dall'articolo 1 del trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2005, recita «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»;

sebbene il Ministero dell'interno abbia posto inizialmente una riserva tecnica sulla *kafala*, evidenziando la necessità di verificarne la compatibilità con l'ordinamento italiano e le esigenze di tutela dei minori, in data 6 ottobre 2010 nel corso dello svolgimento di un'interrogazione a risposta immediata presso la III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) della Camera dei deputati relativa all'argomento, il Governo ha dichiarato che «il fatto che il Ministero dell'interno abbia sciolto – con riferimento alla sola *kafala* giudiziale – la riserva precedentemente posta, permette al Ministero della giustizia di riconvocare il tavolo interministeriale perché, nei tempi consentiti dagli ultimi necessari approfondimenti, possa essere completato il complesso concerto finalizzato al disegno di legge governativo di ratifica della Convenzione»;

considerato inoltre che:

esiste il rischio che la Commissione europea attivi la procedura contro la violazione dei trattati, prevista dall'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), nei confronti del nostro Paese e che l'Italia sia costretta, quindi, a presentarsi dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea e a pagare una probabile sanzione pecuniaria per il mancato rispetto del diritto comunitario,

impegna il Governo:

a presentare, in tempi brevissimi e comunque non oltre il 2011, il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione de L'Aja.

(1-00442) (29 giugno 2011)

Approvata

SERAFINI Anna Maria, AMATI, ANTEZZA, BASSOLI, CERUTI, GHEDINI, ADAMO, ARMATO, BASTICO, FRANCO Vittoria, INCO-STANTE, GARAVAGLIA Mariapia, PINOTTI. – Il Senato,

premesso che:

l'Italia è sotto esame per aver ignorato le indicazioni del Consiglio dell'Unione europea (UE) per la ratifica di un importante strumento per la

tutela dei minori: la Convenzione de L'Aja del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure per la tutela dei minori;

secondo la decisione assunta dal Consiglio dell'UE del 5 giugno (2008/431/CE) l'Italia avrebbe dovuto provvedere alla ratifica di detta Convenzione entro la data del 5 giugno 2010;

a tutt'oggi l'Italia non ha provveduto a tale importante adempimento;

la Convenzione in esame, che aggiorna quella de L'Aja del 5 ottobre 1961 oggi vigente nel nostro Paese, è stata sottoscritta dall'Italia nel maggio 2003 e reca importanti provvedimenti di protezione del minore (che integrano quelli relativi a materie già regolamentate, come l'adozione, gli obblighi alimentari, la sottrazione dei minori, e altri) da adottarsi da parte degli Stati membri, oltre a porsi nell'ottica di contribuire alla costituzione di un comune spazio giudiziario;

oggetto della Convenzione 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 in materia di successioni, previdenza sociale, decisioni sul diritto di asilo e in materia di immigrazione);

la Convenzione si applica in tutte le situazioni con elementi di internazionalità e ha i seguenti obiettivi specifici: 1) determinare quale Stato è competente ad adottare le misure volte alla protezione della persona o dei beni del minore; 2) determinare la competenza delle autorità del Paese in cui il minore si trova fisicamente per l'adozione di tutti provvedimenti d'urgenza; 3) determinare la legge applicabile dalle autorità competenti; 4) determinare in particolare qual è la legge applicabile alla responsabilità genitoriale; 5) garantire il riconoscimento e l'esecuzione delle misure di protezione del minore in tutti gli Stati contraenti; 6) stabilire una cooperazione fra gli Stati coinvolti nell'emanazione e nel riconoscimento dei provvedimenti su minori;

la principale novità rispetto alla Convenzione del 1961 consiste nella creazione di una autorità centrale e nell'istituzione di una procedura di consultazione fra le autorità dei due Paesi di residenza attuale e di residenza futura del minore (articolo 33): ciò 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 ratifica di tale importante trattato consentirebbe all'Italia di dare finalmente una risposta a molteplici difficili situazioni che coinvolgono i molti minori nel nostro Paese e che si trascinano da tempo senza alcuna soluzione; migliaia sono infatti i minori che vivono oggi, in Italia, condizioni di difficoltà familiari: minori non accompagnati, bambini che provengono da Paesi colpiti da catastrofi naturali o conflitti, minori in *kafala*

(unico strumento di protezione e tutela dell'infanzia dei Paesi del Nord Africa) o in difficoltà familiari che non sono ancora stati adottati;

in particolare, il mancato riconoscimento dell'istituto della *kafala* non consente ai minori abbandonati provenienti dal Nord Africa di essere accolti dalle aspiranti famiglie adottive in Italia; la Convenzione de L'Aja del 1996 aprirebbe invece la strada al riconoscimento delle misure di protezione che non hanno un corrispettivo in Italia;

considerato che:

la ratifica della Convenzione consentirebbe, inoltre, all'Italia, di rispettare pienamente il trattato sull'Unione europea come modificato a Lisbona, che nel tutelare i minori afferma, all'articolo 2, che «l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra le donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minore»;

la Convenzione, se applicata, avrà una portata storica perché permetterà di togliere da un limbo migliaia di minori in difficoltà familiare. Si tratta infatti dell'unico trattato che si applica alla quasi totalità dei provvedimenti relativi ai minori in difficoltà e che è stato creato per contribuire a fondare uno spazio giudiziario comune;

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

l'Italia ha ratificato la maggioranza degli strumenti internazionali volti alla protezione dell'infanzia e dei suoi diritti, fra cui merita particolare menzione la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dalla legge n. 176 del 1991, nel cui articolo 3 si legge che «in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente»;

l'importanza di tale Convenzione è stata richiamata anche dalle 86 associazioni italiane attive per la difesa dei diritti dell'infanzia riunite nel «Gruppo CRC» ne «Il rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia», pubblicato a novembre 2009 e diffuso in occasione della Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza tenuta a Napoli;

considerato, inoltre, che:

a causa della mancata firma, l'Italia è già stata sollecitata dalla Commissione europea che ora chiede ai Paesi dell'UE di seguire il percorso fatto da Spagna e Gran Bretagna, che sono stati i primi due Paesi ad annunciare l'imminente ratifica;

la succitata decisione del Consiglio dell'UE è vincolante e la Commissione europea, in applicazione dei poteri riconosciuti dall'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ha il potere di valutare l'inerzia da parte degli Stati membri oppure la mancanza di volontà di procedere alla ratifica, al fine di attivare la procedura prevista nel medesimo articolo contro la violazione dei trattati; esiste quindi il rischio che la Commissione europea attivi questa procedura contro l'Italia per la violazione dei trattati; tale procedura prevede una fase giudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE e potrebbe anche comportare una sanzione pecuniaria per il mancato rispetto del diritto dell'UE;

l'Italia non può più rinviare tale adempimento e deve procedere in tempi brevissimi alla ratifica della Convenzione in esame; deve altresì approvare le norme necessarie all'attivazione delle procedure in essa previste, inclusa la nomina dell'autorità centrale, competente ai sensi della Convenzione stessa, strumento principe di diritto internazionale per la protezione dei diritti dell'infanzia a livello europeo e internazionale,

impegna il Governo:

a presentare con la massima urgenza il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica della convenzione de L'Aja del 1996 in materia di tutela dei minori e a sostenerne la rapida approvazione.

(1-00446) (28 giugno 2011)

Approvata

ALLEGRINI, BALBONI, COLLI, FASANO, GALLONE, LICASTRO SCARDINO, MESSINA, RIZZOTTI, VICARI, TOMASSINI. – Il Senato,

premessi che:

il 19 ottobre 1996, nell'ambito della Conferenza de L'Aja sul diritto internazionale privato, è stata redatta una Convenzione riguardante la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori;

la Convenzione reca importanti provvedimenti di protezione internazionale dei minori adottati all'estero che integrano quelli relativi a materie già regolamentate (come, ad esempio, quelli sull'adozione internazionale, la sottrazione di minori, gli obblighi alimentari, eccetera);

attraverso la ratifica gli Stati membri si impegnano, in particolare: a dare il proprio contributo per creare uno spazio comune giudiziario, con la conseguente riduzione dei conflitti tra le varie legislazioni, e a costituire vie di comunicazione tra le autorità dei Paesi di origine e di quelli di destinazione dei minori adottati; a determinare quale Stato è competente ad adottare le misure volte alla protezione della persona o dei beni del minore e la competenza delle autorità del Paese in cui il minore si trova fisicamente per l'adozione di tutti i provvedimenti d'urgenza; a individuare la legge applicabile dalle autorità competenti e la legge applicabile alla responsabilità genitoriale; infine, a garantire il riconoscimento e l'esecuzione delle misure di protezione del minore in tutti gli Stati contraenti e

stabilire una cooperazione fra gli Stati coinvolti nell'emanazione e nel riconoscimento dei provvedimenti su minori;

considerato che:

l'Italia, già firmataria della Convenzione de L'Aja del 5 ottobre 1961 e di molti altri trattati internazionali in materia di infanzia e dei suoi diritti, ha sottoscritto la più aggiornata Convenzione de L'Aja del 1996 nel mese di maggio 2003, ma, ad oggi, non ha ancora proceduto alla ratifica della Convenzione, nonostante sia stata formalmente invitata ad adempiere con la decisione del Consiglio europeo 2008/431/CE, «se possibile anteriormente al 5 giugno 2010»;

il 6 ottobre 2010 in sede di discussione in Commissione Affari esteri e comunitari alla Camera dell'atto di sindacato ispettivo 5-03535, sarebbe emerso che la principale difficoltà nel processo di ratifica discenderebbe dal riconoscimento della *kafala* previsto nella Convenzione;

la *kafala* è istituto giuridico di diritto islamico, presente nella maggior parte dei Paesi musulmani, attraverso il quale un giudice affida la protezione e la cura di un minore ad un altro soggetto (detto *kafil*) che non ne sia il proprio genitore naturale, nella maggior parte dei casi un parente che curerà la crescita e l'istruzione del minore;

nel corso della discussione dell'atto di sindacato ispettivo citato, sarebbe emersa, altresì, la necessità di verificarne la compatibilità con l'ordinamento italiano e le esigenze di tutela dei minori; in particolare, lo strumento di ratifica dovrebbe indicare le condizioni e le procedure per l'ingresso in Italia dei minori affidati in *kafala* a coppie italiane;

secondo un consolidato orientamento della Cassazione tale istituto sarebbe conforme ai principi del nostro ordinamento solo nel caso in cui l'affidamento avvenga in forza di un provvedimento, anche autorizzatorio, dell'autorità giudiziaria locale (cosiddetta *kafala* giudiziale);

al fine di approfondire le modalità della ratifica da parte dell'Italia alla Convenzione de L'Aja si è costituito un tavolo interministeriale coordinato dal Ministero della giustizia a cui partecipano, tra gli altri, i rappresentanti del Ministero degli affari esteri, dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e per le pari opportunità, il quale, attraverso una serie di affinamenti e di modifiche su alcuni punti del testo ancora in discussione, sembra che stia procedendo con il massimo impegno alla definizione di un testo finale condiviso da portare in Consiglio dei ministri;

preso atto che:

l'entrata in vigore di una legge di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1996 in Italia consentirebbe di trovare una lieta soluzione ad un numero considerevole di situazioni irrisolte di bambini in difficoltà familiare, bambini che provengono da Paesi colpiti da calamità naturali o eventi bellici, minori in *kafala*;

la *kafala* viene espressamente citata nell'articolo 20 della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990 (che l'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge 27 maggio 1991, n. 176), quando si afferma che la protezione sostitutiva prevista dagli Stati può in particolare «concretizzarsi

per mezzo di sistemazione in una famiglia, della *kafala* di diritto islamico, dell'adozione o in caso di necessità, del collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia»;

il 14 luglio 2010 il Comitato per l'Islam italiano, presieduto dal Ministro dell'interno Roberto Maroni, ha espresso il proprio parere sulla ratifica dell'Italia alla Convenzione de L'Aja sottolineando come il riconoscimento della *kafala* possa costituire un prezioso passaggio nel favorire l'armonico inserimento nel tessuto sociale italiano di « quanti si riconoscono nella fede islamica ». Inoltre, il Comitato ha evidenziato l'opportunità che nella legge di recepimento sia garantita ai minori che vengano affidati attraverso questo istituto ad adulti residenti in Italia, la medesima tutela di cui godono gli altri minori; a tal fine, è stato auspicato che il compito di accordare l'assenso previsto dall'articolo 33 della Convenzione, sia demandato al Tribunale per i minori, che, ove si proceda ad affidamento di minori abbandonati, eserciterà i controlli che sono previsti in caso di adozione internazionale;

ritenuto che:

la Convenzione del 1989, in quanto dotata di valenza obbligatoria e vincolante, obbliga gli Stati che l'hanno ratificata a uniformare le norme di diritto interno a quelle della Convenzione e ad attuare tutti i provvedimenti necessari ad assistere i genitori e le istituzioni nell'adempimento dei loro obblighi nei confronti dei minori;

la ratifica della Convenzione de L'Aja del 1996 consentirebbe, inoltre, all'Italia di rispettare pienamente anche il Trattato di Lisbona, che, nel tutelare i minori afferma all'articolo 2, comma 3, che « L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore »,

impegna il Governo:

ad attivarsi affinché le indicazioni, le criticità e le limitazioni emerse in seno al citato Comitato interministeriale trovino la giusta sintesi in un disegno di legge di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1996 da sottoporre quanto prima al Consiglio dei ministri.

(1-00447) (28 giugno 2011)

Approvata

ADERENTI, BOLDI, RIZZI, BODEGA, MAZZATORTA, VALLARDI, VALLI, CAGNIN. – Il Senato,

premesso che:

la Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996 sulla « competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori » firmata dall'Italia nel maggio 2003 non è stata ancora ratificata;

la ratifica della Convenzione in esame sarebbe dovuta avvenire entro il 2010. Infatti, in seguito alla decisione del Consiglio dell'Unione europea (UE) del 5 giugno 2008 (2008/431/CE) l'Italia, fra altri Stati, è stata autorizzata alla ratifica stessa, preferibilmente, entro il 5 giugno 2010, con

necessità di uno scambio di informazioni in seno al Consiglio e con la Commissione, entro il 5 dicembre 2009, al fine di procedere al deposito simultaneo delle firme di ratifica;

l'Italia non avendo ancora provveduto alla ratifica di tale Convenzione è sotto esame da parte dell'UE e corre il rischio che vengano attivate le procedure contro la violazione dei trattati, previste dall'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE);

ad oggi la maggior parte degli Stati dell'UE fanno già parte della Convenzione. Tra i Paesi che ancora non hanno provveduto alla ratifica si segnalano la Gran Bretagna e la Svezia che però, a differenza del nostro Paese, hanno avviato il processo legislativo interno che porterà alla ratifica della Convenzione;

la ratifica della Convenzione in oggetto che costituisce l'aggiornamento di quella del 1961, oggi vigente in Italia, contribuirebbe a potenziare le politiche di tutela dei minori sviluppando una cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e condizionando i provvedimenti stranieri in tema di misure di protezione della persona e dei beni del minore al rispetto di una procedura che prevede la consultazione da parte dell'autorità giudiziaria competente dello Stato di residenza del minore;

come si evince dal combinato disposto degli articoli 7, 8, 10, 16, 23, 26, 28, 31, 35 e 36, la presente Convenzione assume una importanza strategica per quanto concerne la protezione dei minori nelle situazioni di custodia di tipo internazionale che coinvolgono i diversi Stati;

il ritardo accumulato dal nostro Paese deve essere ricondotto in modo particolare al problema relativo il riconoscimento formale inserito nella Convenzione in oggetto dell'istituto della *kafala*. Il Ministero dell'interno, infatti, inizialmente, ha posto una riserva tecnica in merito a tale istituto e alle conseguenti difficoltà oggettive che sarebbero scaturite da un riconoscimento *tout court* senza una preventiva regolamentazione e disciplina;

l'istituto di diritto islamico della *kafala* trae la sua origine dal Corano che non ammette che possano essere rescissi integralmente i legami tra il minore adottato e la sua famiglia di origine;

nei Paesi islamici l'adozione legittimante è espressamente vietata dal Corano perché rescinde i legami tra il minore e la sua famiglia, pertanto l'unico strumento di protezione del minore abbandonato è la *kafala*;

è necessario ricordare che l'istituto della *kafala* che presenta dei tratti molto simili ad una sorta di affidamento illimitato o *sine die* è espressamente richiamato nella Convenzione ONU del 1989;

il Ministero dell'interno, in conformità con un consolidato orientamento della Cassazione, è intervenuto di recente con atti formali in merito all'istituto della *kafala* evidenziando la conformità ai principi del nostro ordinamento giuridico solo nel caso in cui l'affidamento avvenga in forza di un provvedimento, anche autorizzato, dell'autorità giudiziaria locale (*kafala* giudiziale) e non in base ad un semplice accordo di diritto privato tra le parti (*kafala* consensuale);

in data 6 ottobre 2010, nel corso dello svolgimento di un'interrogazione a risposta immediata presso la III Commissione permanente (Af-

fari esteri e comunitari) della Camera dei deputati relativa all'argomento, il Governo ha dichiarato che lo scioglimento della riserva precedentemente posta da parte del Ministero dell'interno con riferimento alla sola *kafala* giudiziale, permette che vengano ripresi i lavori di concerto tra Ministeri interessati per il completamento del testo del disegno di legge governativo di ratifica della Convenzione;

in seguito, il Governo, in data 22 dicembre 2010, in risposta ad una interrogazione a risposta immediata presentata presso la III Commissione della Camera dei deputati, ha rappresentato la ripresa dei lavori per la formulazione del disegno di legge di ratifica della Convenzione,

impegna il Governo:

ad attivare le procedure necessarie di competenza al fine di adempiere in tempi brevi alla ratifica della Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996;

ad introdurre nel testo del disegno di legge governativo di ratifica della Convenzione, secondo le indicazioni già formulate e presentate ufficialmente dal Ministero dell'interno nel tavolo di lavoro che vede coinvolti i Ministeri interessati per il completamento di detto disegno di legge, una particolare disciplina in relazione al riconoscimento dell'istituto della *kafala*.

