



Pravni fakultet Osijek  
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku



# PROGETTO POAM

## SEMINARIO DI FORMAZIONE GUIDA ALLA MIGLIORI PRASSI

Protection of Abducting Mothers in Return Proceedings:  
Intersection between Domestic Violence and Parental  
Child Abduction - POAM

Trainers: prof. Costanza Honorati

.....

e-mail: [costanza.honorati@unimib.it](mailto:costanza.honorati@unimib.it)  
website: <https://research.abdn.ac.uk/poam/>



Progetto cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito dello  
*European Union's Rights, Equality and Citizenship Programme (2014 – 2020)*



# POAM

- Il **progetto POAM** si occupa della protezione delle madri responsabili della sottrazione internazionale dei propri figli minori in casi di violenza domestica compiuta o minacciata. Esso si concentra sulla prevenzione e sulla lotta alla violenza di genere e alla violenza nei confronti dei minori nel contesto della sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori
- **Atti normativi** oggetto di studio: regolamento (UE) n. 606/2013 sul reciproco riconoscimento delle misure di protezione in materia civile, direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo (EPO)
- E' un progetto di ricerca svolto in **collaborazione** tra Regno Unito, Germania, Italia, Croazia (consorzio principale)
- Finanziato dal *Rights, Equality and Citizenship Programme 2014-2020 (EU)*
- Data di **avvio**: 1° gennaio 2019



73% delle sottrazioni compiute dalle madri



Frequente incidenza di forme di violenza domestica



Eccezioni al ritorno: Art 13(1)(b) →  
«fondato rischio di pericoli fisici o psichici»



Lacuna: incolumità della madre responsabile della sottrazione al momento del ritorno

**l'intersezione**

# Sommario

## 1. Prima sessione

- a. Quadro normativo in materia di sottrazione internazionale
- b. Contesto: aspetti rilevanti
- c. Misure di protezione all'interno del procedimento di ritorno del minore: considerazioni preliminari

## 2. Seconda sessione

- a. Misure di protezione delle vittime di violenza domestica previste dal diritto nazionale
- b. Strumenti normativi previsti dal diritto UE
  - b.1. Direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo (EPO)
  - b.2 Regolamento 606/2013 sul riconoscimento delle misure di protezione in materia civile



Prima sessione:

Quadro normativo, contesto e  
considerazioni preliminari



# 1a. Quadro normativo in materia di sottrazione internazionale di minori commessa dai genitori

- ❖ Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori («**convenzione dell'Aja del 1980**»)
- ❖ Regolamento (CE) n. 2201/2003 del 27 novembre 2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale («**regolamento Bruxelles II-bis**»)

- **Obiettivo:** affrontare e risolvere il problema della sottrazione internazionale di minori compiuta dai genitori assicurando l'immediato ritorno del minore sottratto nello Stato di residenza abituale, cosicché tutte le questioni relative alla responsabilità genitoriale possano essere ivi risolte dal giudice dotato di competenza giurisdizionale in materia
- **Ratio:** la sottrazione internazionale o il mancato rientro del minore nel Paese di residenza abituale è contrario *in generale* al benessere del minore
- **Eccezioni al ritorno:** ammesse solo in circostanze eccezionali (artt. 12, par. 2, 13 e 20 della convenzione dell'Aja del 1980), inclusi i casi in cui «sussiste un fondato rischio, per il minore, di essere esposto, per il fatto del suo ritorno, a pericoli fisici e psichici, o comunque di trovarsi in una situazione intollerabile» («l'eccezione del fondato rischio» – art. 13 par. 1 lett. b)
- **Regolamento Bruxelles II-bis:** rafforza il principio dell'immediato ritorno del minore

## 1b. Contesto: aspetti rilevanti

### ❖ Madre *primary caregiver* e responsabile della sottrazione

- Motivi di vulnerabilità della madre che ritorna con il minore nei casi di sottrazione compiuta in contesti di violenza domestica, quali:
  - rischio di essere nuovamente vittima di violenza al rientro nello Stato d'origine;
  - mancanza di sostegno economico e emotivo nello Stato d'origine;
  - possibile dipendenza economica dal padre al momento del ritorno;
  - possibile mancanza di credibilità come parte resistente nell'ambito del procedimento di ritorno a causa della mancata denuncia di episodi di violenza domestica verificatisi nello Stato d'origine *prima* della sottrazione;
  - esposizione a una forma di «contenzioso intimidatorio» per effetto del fatto che il padre utilizza il procedimento di ritorno in modo abusivo, senza essere mosso dal desiderio genuino di assicurarsi l'immediato ritorno del minore, ma come strumento per molestare ulteriormente la madre o esercitare ulteriori pressioni sulla stessa
  - minaccia di avvio di un procedimento penale al ritorno

## 1b. Contesto: aspetti rilevanti

### ❖ Incolumità della madre responsabile della sottrazione al momento del ritorno

- lettera art. 13 par. 1 lett. b): al centro dell'indagine la situazione del minore
- nessuna considerazione dell'incolumità della madre responsabile della sottrazione, né nella convenzione né nel regolamento Bruxelles II-*bis*
- tuttavia, la Conferenza dell'Aja ha riconosciuto, in diverse occasioni, che la protezione del minore può talvolta richiedere l'adozione di misure volte a tutelare il genitore che lo accompagna

### ❖ Tensione tra

- *policy* della convenzione dell'Aja: ritorno immediato del minore all'esito di un procedimento sommario
  - considerazioni relative all'incolumità della madre responsabile della sottrazione
- Effetto delle considerazioni circa l'adeguatezza e l'applicabilità degli ordini di protezione sui tempi delle procedure

## 1b. Contesto: aspetti rilevanti

- ❖ Fondato pericolo di pregiudizio e violenza domestica: pericolo per la madre vs pericolo per il minore
  - Diverse forme di violenza domestica → non solo violenza fisica ma anche abuso psicologico o emotivo
  - Minore testimone di violenza domestica → la violenza diretta a un genitore può causare danni seri anche ai minori che vi assistono o la cui salute e il cui benessere dipendono dalla salute e dalla forza psichica del genitore di riferimento, c.d. *primary carer* (impatto sulle capacità genitoriali della madre responsabile della sottrazione)
  - Rischio per la madre autrice della sottrazione intrecciato al rischio per il minore → può giustificare l'accertamento del rischio fondato di un pericolo psicologico o di una situazione intollerabile per il minore al momento del ritorno (art.13 par. 1 lett. b)

# 1c. Misure di protezione nell'ambito del procedimento di ritorno: considerazioni preliminari

## ❖ Natura e tipo delle misure di protezione

- Misure di protezione disponibili: caratteristiche generali dello Stato di origine (es. accesso alla giustizia e altri servizi legali; assistenza e sostegno pubblici, inclusi sostegno economico, assistenza abitativa, servizi sanitari, rifugi per donne e altri mezzi di sostegno alle vittime di violenza domestica; risposta da parte della polizia e di altre forze dell'ordine nonché del sistema giudiziario penale nel suo complesso)
  - Possibili misure di protezione adottabili: ordini di protezione in materia civile/penale in favore della madre responsabile della sottrazione; impegni o promesse volontari da parte del padre *left behind* → *mirror orders* o *safe harbour orders*; misure previste dalla convenzione dell'Aja del 1996 sulla protezione dei minori

## ❖ Rapporto tra misure di protezione del minore e misure di protezione della madre

- Misure di protezione della madre → per estensione proteggono anche il minore (v. sopra «fondato rischio di un pericolo e di violenza domestica; pregiudizio alla madre responsabile della sottrazione vs pregiudizio al minore»)

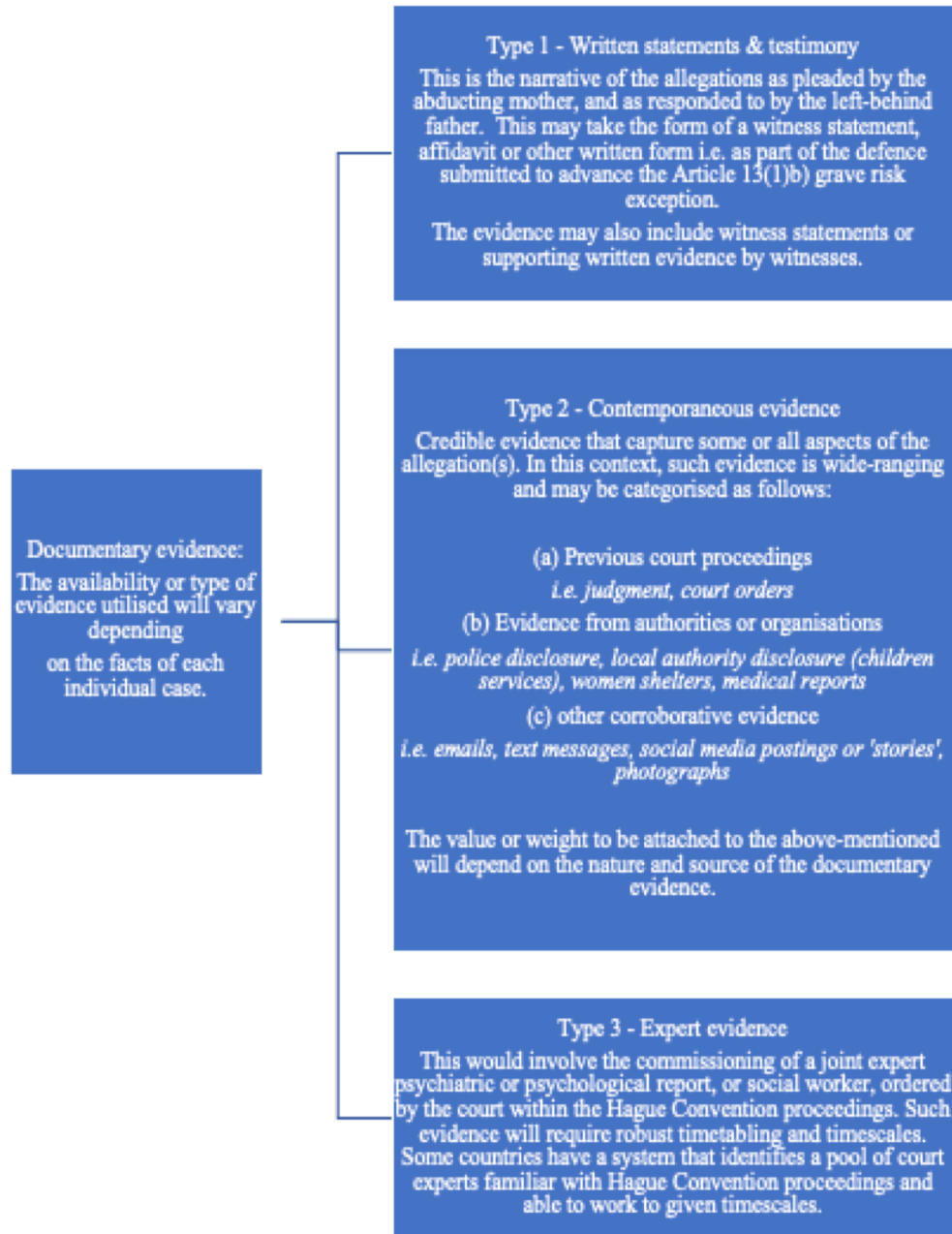
## 1c. Misure di protezione nell'ambito del procedimento di ritorno: considerazioni preliminari

### ❖ Misure di protezione vs misure di *soft-landing*

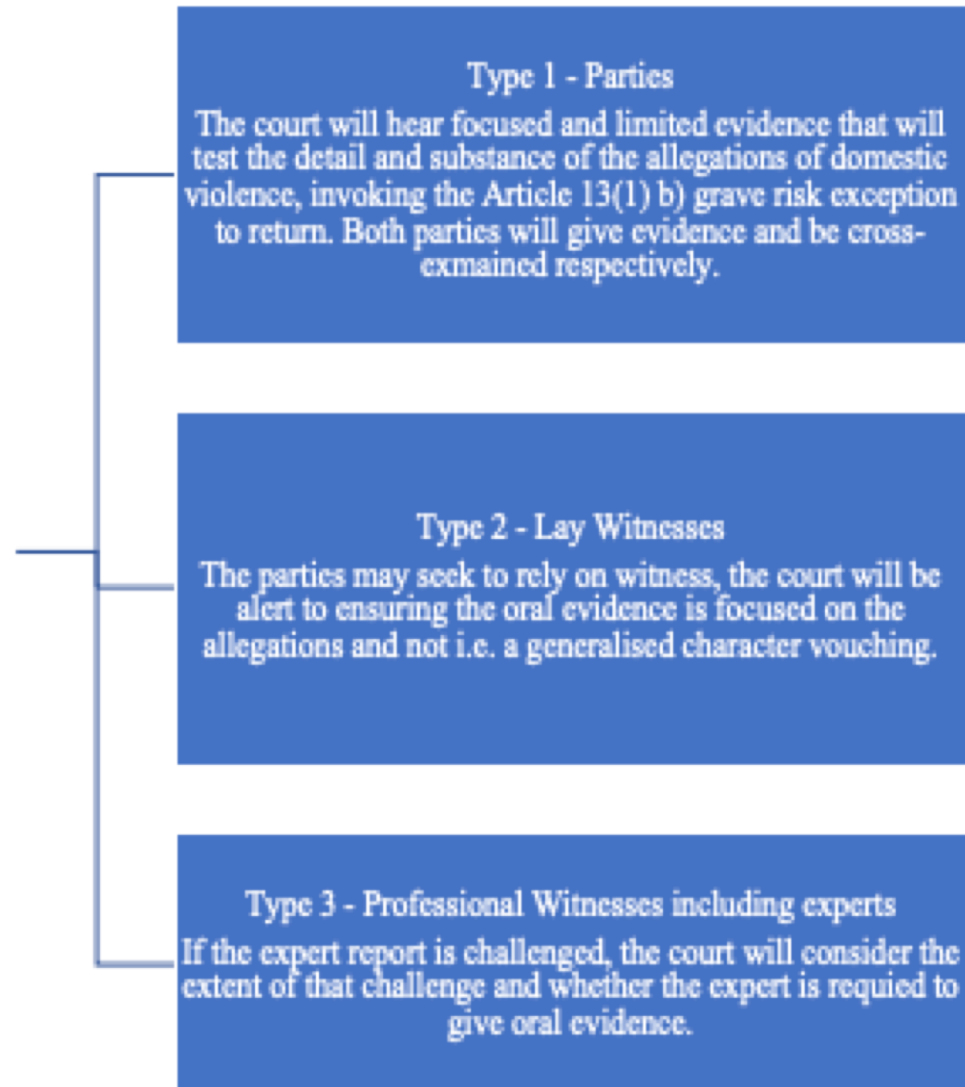
- Misure di *soft-landing*: misure di natura pratica volte a facilitare e realizzare effettivamente il ritorno del minore e a consentirgli un'«atterraggio morbido» nello Stato di origine (es. pagamento del volo di ritorno e sostegno economico al ritorno)

### ❖ Determinazione della necessità di misure di protezione (v. grafici)

- Prova: qual è la prova minima richiesta per stabilire la fondatezza delle accuse di violenza domestica nell'ambito del procedimento di ritorno (es. referti medici, verbali di polizia, verbali d'udienza)
- Onere della prova e standard di prova
- Elementi da considerare: es. tipo di pregiudizio subito dalla madre responsabile della sottrazione (fisico, psicologico o entrambi); entità della presunta violenza (grave, moderata, lieve) effetti sulla salute mentale della madre colpevole di sottrazione (paure soggettive o oggettive)

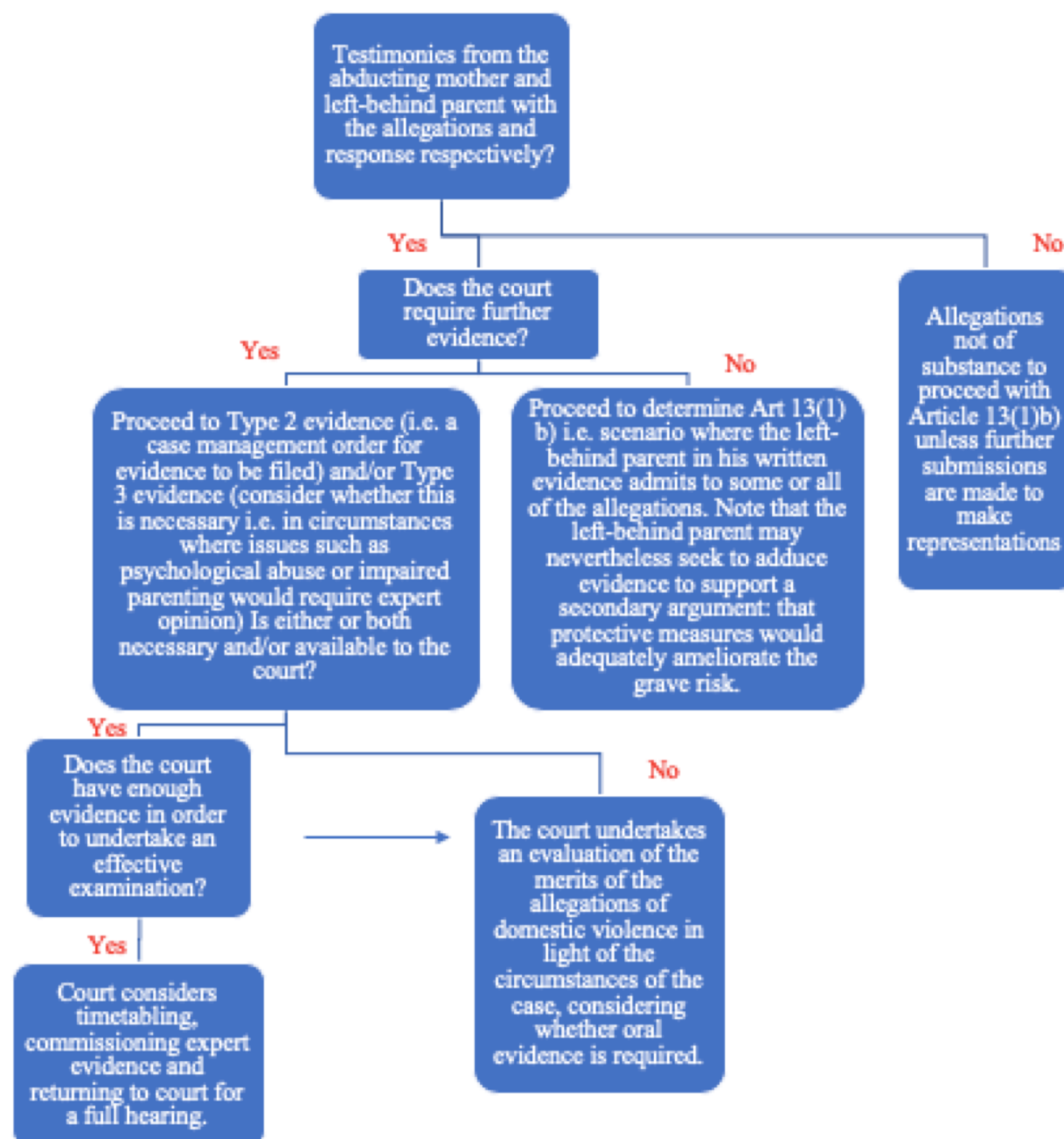


**Oral evidence:**  
The necessity to hear oral evidence will vary depending on the facts of each individual case, including the extent and reliability of documentary evidence available.

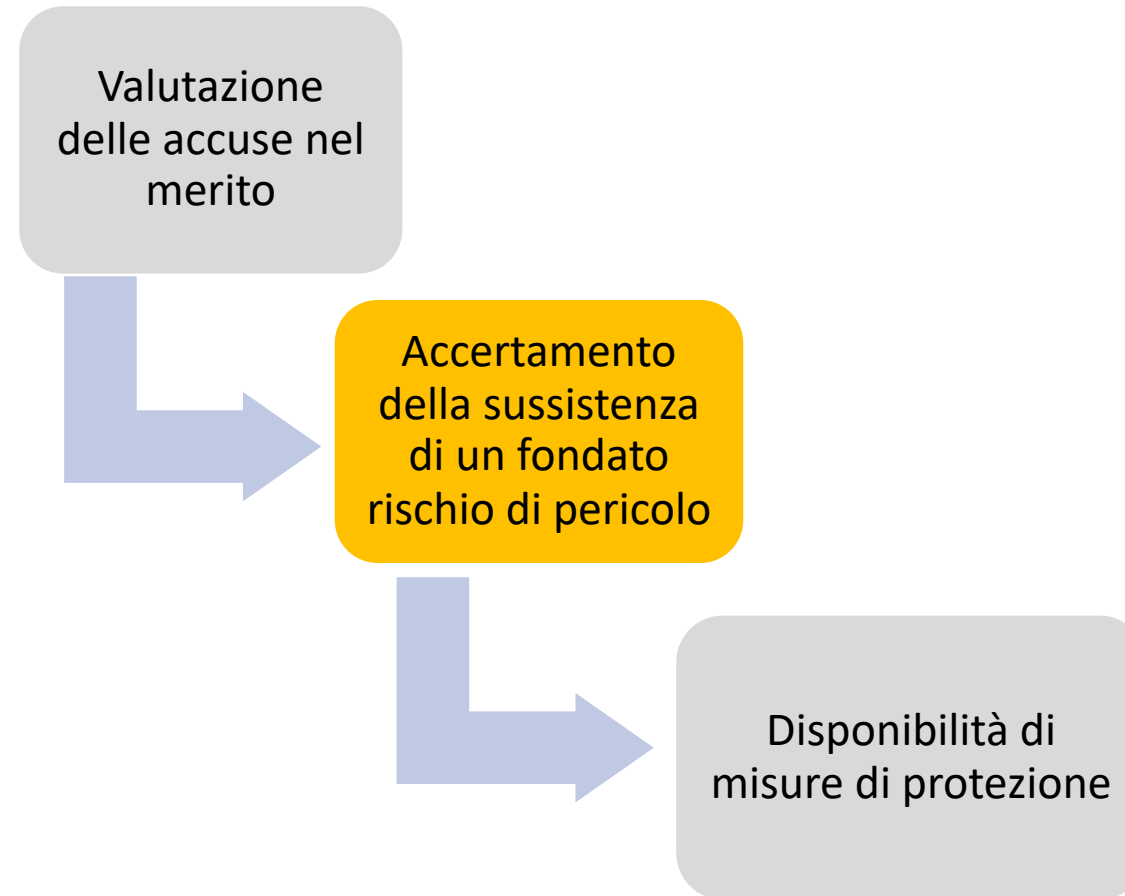




## Navigating the evidence types



Come valutare il fondato rischio di pregiudizio per il minore:  
*“the evaluative assessment approach”*



Seconda sessione:

giurisdizione, diritto applicabile  
e esecuzione delle decisioni



## 2a. Misure di protezione delle vittime di violenza domestica previste dal diritto nazionale

### Diritto penale

Misure cautelari:

- Ordine di allontanamento (e divieto di avvicinamento a luoghi tassativamente determinati), 282-*bis* c.p.p.
- Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, art. 282-ter c.p.p.

**NB.** Presupposti: gravi indizi di reato (art. 273 c.p.p.) + esigenza cautelare (art. 274 c.p.p.)

- Misura pre-cautelare: allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (e non avvicinamento) disposto dalla polizia giudiziaria, art. 384-bis (introdotto da art. 2, c. 1, lett. d), d.l. n. 93/2013 come conv. da legge n. 119/2013) → solo per delitti di cui all'art. 282-bis, c. 6, c.p.p. (i.e. artt. 570, 571, 582, 600 bis e ss., 609 bis e ss. 612 c. 2 c.c.)

### Diritto civile

- Ordini di protezione contro gli abusi familiari, artt. 342-*bis* e 342-*ter* c.c. (dispp. introdotte con legge n. 154/2001) ← presupposto: grave pregiudizio all'integrità fisica/morale o alla libertà del coniuge/convivente

### Diritto amministrativo

- Ammonimento del questore, art. 8 d.l. 11/2009 (come convertito con legge n. 38/2009 e modificato → solo per *stalking* (atti persecutori, art. 621-*bis* c.p.) e percosse e lesioni lievi (artt. 581 e 582, 2° comma, c.p.) riconducibili a fenomeni di violenza domestica (art. 3 d.l. 93/2013, come conv. da legge n. 119/2013)

# Strumenti normativi previsti dal diritto UE

**Obiettivo:** garantire la libera circolazione delle persone (articolo 21(1) TFEU, articolo 3(2) TEU), assicurando la continuità della protezione tramite la circolazione transfrontaliera delle misure di protezione

Regolamento (UE) n. 606/2013 sul reciproco riconoscimento delle misure di protezione in materia civile

Direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo (EPO)



- Applicabile dall'11 gennaio 2015
- Mutuo riconoscimento tra SM UE delle misure di protezione in **materia civile**
- Riconoscimento automatico senza alcun procedimento apposite
- Eseguitività
- Misure di protezione: divieto di ingresso in determinati luoghi frequentati dalla «persona protetta», divieto di contatti o di avvicinamento alla «persona protetta»
- Divieto revisione nel merito della misura di protezione

- Termine per l'attuazione: 11 gennaio 2015
- Riconoscimento reciproco tra SM dell'UE di misure di protezione in **materia penale**
- Solo misure di protezione adottate al fine di proteggere la vittima da una condotta criminalizzata
- Misure di protezione: divieto di frequentare determinati luoghi, di avere contatti o di avvicinarsi alla «persona protetta»
- Circolazione della misura di protezione non automatica (riconoscimento subordinato a apposito provvedimento SM di esecuzione)

## 2b. Direttiva sull'ordine di protezione (EPO)

- ❖ **Base giuridica:** art. 82, par. 1, TFUE, cooperazione giudiziaria in materia penale → **Obiettivo:** facilitare il riconoscimento degli ordini di protezione emessi in uno Stato membro (lo «Stato membro di emissione», v. art. 2 n. 6) in un altro Stato membro (lo «Stato di esecuzione», v. art. 2 n. 6) per garantire continuità di protezione
- ❖ **Portata**
  - **materiale:** decisioni in materia penale, adottate nello Stato di emissione (conformemente alla legislazione e alle procedure nazionali), per proteggere una persona contro un atto di rilevanza penale che può metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale compiuto o minacciato da una «persona che determina il pericolo», imponendo uno o più divieti o restrizioni tra i seguenti: divieto di frequentare determinati luoghi in cui la persona protetta risiede o che frequenta; divieto o regolamentazione dei contatti con la persona protetta o di avvicinamento alla stessa (cons. n. 9; artt. 2 n. 2 e 5)
    - **NB:** la direttiva si applica solo se la **condotta illecita è criminalizzata** → insuff. criminalizzazione violazione della misura (es. art. 388 c.p.p. in caso di violazione misure *ex art. 342-bis* e *342-ter c.c.*)
  - **spaziale:** tutti gli Stati membri UE, eccetto Danimarca e Irlanda
- ❖ Lo SM di emissione deve, su richiesta della persona protetta, adottare un **ordine di protezione europeo (EPO)** se la persona protetta decide di risiedere o già risiede in un altro Stato membro, o se decide di soggiornare o già soggiorna in un altro Stato membro, lo SM di esecuzione (art. 6)
- ❖ **Riconoscimento non automatico:** l'EPO è riconosciuto nello Stato di esecuzione e convertito in una misura corrispondente ai sensi del diritto nazionale che è il più coerente possibile con la misura originale (art. 9) → motivi di non riconoscimento uniformi: art. 10
- ❖ **Esecuzione:** disciplinata dal diritto dello SM di esecuzione (art. 11)
- ❖ **Misure nazionali di attuazione:** d.lgs. 11 febbraio 2015 n. 9, *Attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo* (G.U.R.I. n. 44 del 23/2/2015)

## 2c. Regolamento sul riconoscimento delle misure di protezione

- ❖ Stabilisce «meccanismo semplice e rapido per il riconoscimento delle misure di protezione disposte in uno Stato membro in materia civile» (art. 1) → **riconoscimento e esecuzione automatici** delle misure di protezione incluse nell'ambito di applicazione del regolamento (art. 4)
- ❖ **Portata *ratione materiae***
  - Misure di protezione **in materia civile**: artt. 1 e 2 n. 2 reg.
  - **Definizione**: qualsiasi decisione, a prescindere dalla denominazione usata, emanata dall'autorità emittente dello Stato membro d'origine conformemente al diritto nazionale e che impone uno o più dei seguenti obblighi a una persona che determina il rischio, al fine di proteggere un'altra persona qualora l'integrità fisica o psichica di quest'ultima possa essere a rischio:
    - a) divieto/regolamentazione dell'ingresso nei luoghi frequentati dalla persona protetta
    - b) divieto/regolamentazione di qualsiasi contatto con la persona protetta
    - c) divieto/regolamentazione dell'avvicinamento alla persona protetta entro un perimetro definito
- ❖ **Portata *ratione loci***: tutti gli Stati membri, eccetto Danimarca e Irlanda → casi transfrontalieri (art. 2 par. 2)
- ❖ **Portata *ratione temporis***: 11 gennaio 2015

## 2c. Regolamento sul riconoscimento delle misure di protezione

Reg. consente alla «persona protetta» (art. 3 n. 2) munita di una **misura di protezione certificata** dall'«autorità emittente» (art. 3 n. 4) di spostarsi negli altri Stati membri con la garanzia che la protezione si sposti con lei

### ❖ **Condizioni formali per il riconoscimento** (art. 4 par. 2):

- **copia** della misura di protezione
- **certificato** rilasciato dallo Stato membro d'origine
- se necessario, traslitterazione/traduzione certificato (artt. 5 par. 3 e 16)

### ❖ **Certificato** previsto dall'art. 5 reg.

- rilasciato **su richiesta** della persona protetta
- mediante **modulo standard** multilingue contenente le informazioni di cui all'art. 7 → **reg. di esecuzione (UE) n. 939/2014** della Commissione
- **requisiti per il rilascio**: notifica della misura di protezione alla persona che determina il rischio / notifica avvio del procedimento se contumaciale / garanzia diritto di contestazione se misura adottata *inaudita altera parte* (art. 6)
- il certificato ha effetto soltanto nei limiti del carattere esecutivo della misura di protezione (art. 4 par. 3)



## 2c. Regolamento sul riconoscimento delle misure di protezione

- **Effetti del riconoscimento** limitati a un periodo di **dodici mesi** a partire **dalla data di rilascio del certificato** (art. 4 par. 4)
- **Diniego riconoscimento/esecuzione**
  - su istanza della persona che determina rischio
  - motivi limitati e uniformi (art. 13):
    - a) manifesta contrarietà all'ordine pubblico dello SM richiesto
    - b) inconciliabilità con provvedimento emesso/riconosciuto nello SM richiesto
- Effetti certificato non limitati da **sospensione/revoca misura** nello SM d'origine salvo apposita istanza di sospensione/revoca certificato (art. 14)
- **Rettifica** o **revoca** certificato (art. 9): solo per errore materiale o mancanza dei requisiti per il rilascio
- Possibile **adeguamento degli elementi fattuali della misura di protezione** al fine di darle applicazione nello SM richiesto (art. 11)
- **Esecuzione** regolata dal diritto dello SM di esecuzione (art. 4 par. 5)
- **Lacuna**: norme sulla competenza giurisdizionale e sul diritto applicabile → fondamento della competenza giurisdizionale incerto!

## 2d. Possibili «sentieri» (*pathways*)



[This Photo](#) by Unknown Author is licensed under [CC BY-SA-NC](#)

***Sentiero 1: Giurisdizione fondata sull'art. 20 reg. Bruxelles II-bis in materia di responsabilità genitoriale***

**Giurisdizione:**

reg. Bruxelles  
II-*bis*

art. 20 (provv.  
provvisori di  
protezione –  
procedimento  
di ritorno)

**Diritto  
applicabile:**  
*lex fori*

**Circolazione  
tra Stati UE:**  
reg. 606/2013

***Sentiero 2: Giurisdizione fondata sull'art. 11 par. 4 reg. Bruxelles II-bis –  
«misure adeguate» per assicurare la protezione del minore al momento del  
ritorno***



***Sentiero 3: Giurisdizione fondata sull'art. art 11 conv. Aja 1996 sulla protezione dei minori***



***Sentiero 4: Giurisdizione fondata sull'art. 20 reg. Bruxelles II-bis -  
procedimento in materia matrimoniale pendente***

**Giurisdizione:**

reg. Bruxelles  
II-*bis*

art. 20 (provv.  
provvisori di  
protezione –  
proc. matrim.)

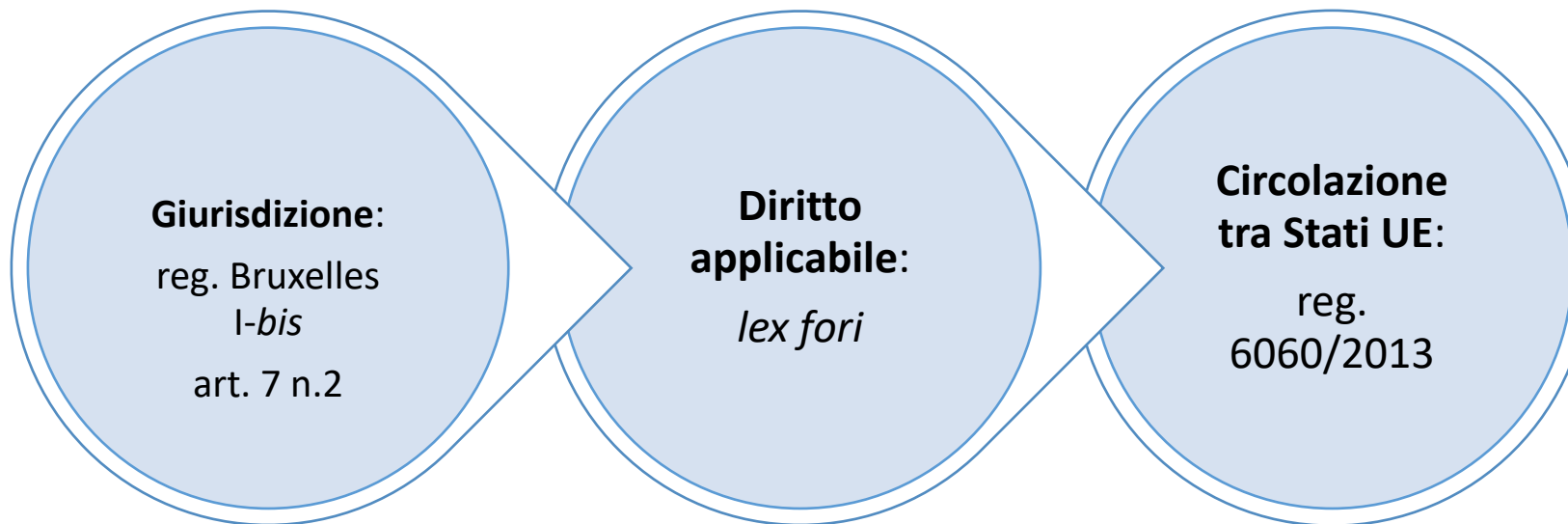
**Diritto  
applicabile:**

*lex fori*

**Circolazione  
tra Stati UE:**

reg. 606/2013

***Sentiero 5: Giurisdizione fondata sull'art. 7 n. 2 reg. Bruxelles I-bis***





Dibattito e domande



# Grazie!

<https://research.abdn.ac.uk/poam/>

**Vi preghiamo gentilmente di compilare il questionario di valutazione!**

Fonti: Best Practice Guide, Training Materials, POAM National Reports (UK, Croatia, Germany, Italy, Serbia, Spain, Slovenia); experts workshop information document, POAM video.

