COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2016
COM(2016) 368 final

2016/0169 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza taluni Stati membri, nell'interesse dell'Unione europea, ad accettare l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Scopo della convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori ("convenzione dell'Aia del 1980"), ad oggi ratificata da 93 paesi tra cui tutti gli Stati membri dell'Unione europea, è ristabilire lo status quo assicurando, grazie a un sistema di cooperazione tra le autorità centrali nominate da ciascuno Stato contraente, l'immediato rientro dei minori che sono stati illecitamente trasferiti o trattenuti.

Prevenire la sottrazione di minori è un elemento essenziale della politica dell'Unione europea nel settore dei diritti del minore, e l'Unione si attiva a livello internazionale per favorire una migliore applicazione della convenzione dell'Aia del 1980, incoraggiando gli Stati terzi ad aderirvi.

Il 3 giugno 2013 il Kazakhstan ha depositato lo strumento di adesione alla convenzione dell'Aia del 1980, che è entrata in vigore nel paese il 1º settembre 2013.

L'articolo 38, quarto comma, della convenzione dell'Aia del 1980 stabilisce che l'adesione avrà effetto solo nei rapporti tra lo Stato aderente e gli Stati contraenti che avranno dichiarato di accettare detta adesione.

Dal momento che la sottrazione internazionale di minori rientra nella competenza esterna esclusiva dell'Unione europea, la decisione di accettare o meno l'adesione del Kazakhstan deve essere presa a livello dell'UE con decisione del Consiglio. Gli Stati membri dovranno quindi dichiarare di accettare detta adesione nell'interesse dell'Unione europea.

La sussistenza della competenza esclusiva dell'UE in materia di accettazione dell'adesione di uno Stato terzo alla convenzione dell'Aia del 1980 è stata confermata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, consultata su iniziativa della Commissione.

Il 14 ottobre 2014, con parere 1/13, la Corte ha confermato che *l'accettazione dell'adesione di uno Stato terzo alla Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, conclusa all'Aia il 25 ottobre 1980, rientra nella competenza esclusiva dell'Unione europea*.

La Corte ha insistito sull'esigenza di uniformità a livello di UE e di evitare una "geometria variabile" tra gli Stati membri. Obiettivo della presente decisione è far entrare in vigore la convenzione dell'Aia del 1980 tra il Kazakhstan e tutti gli Stati membri dell'UE.

• Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato

Per quanto riguarda la sottrazione di minori da parte di un genitore, la convenzione dell'Aia del 1980 è l'omologo del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio[1] (noto come regolamento "Bruxelles II bis"), che rappresenta la pietra angolare della cooperazione giudiziaria europea in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale.

Uno dei principali obiettivi di tale regolamento è dissuadere la sottrazione di minori tra Stati membri, istituendo procedure per garantire il tempestivo ritorno del minore nello Stato membro di residenza abituale. A tal fine, il regolamento Bruxelles II bis incorpora,

[1] GU L 338 del 23.12.2003, pag. 31.

all'articolo 11, la procedura stabilita nella convenzione dell'Aia del 1980 e la completa, chiarendone alcuni aspetti, in particolare l'audizione del minore, il termine per pronunciare una decisione dopo la presentazione di una domanda di ritorno e i motivi di non ritorno del minore. Introduce inoltre disposizioni che disciplinano i casi di conflitto tra provvedimenti che autorizzano il ritorno e provvedimenti che lo negano, pronunciati in Stati membri diversi.

A livello internazionale l'Unione europea sostiene l'adesione dei paesi terzi alla convenzione dell'Aia del 1980, affinché i suoi Stati membri possano fare affidamento su un quadro giuridico comune in materia di sottrazione internazionale di minori.

Il 21 dicembre 2011 la Commissione ha adottato 8 proposte di decisioni del Consiglio volte ad accettare l'adesione alla convenzione dell'Aia del 1980 da parte di 8 paesi terzi (Marocco, Singapore, Federazione russa, Albania, Andorra, Seychelles, Gabon e Armenia)[2].

Tra giugno e dicembre 2015 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato 7 decisioni basate sulle suddette proposte[3].

La presente proposta prende in considerazione un paese terzo (Kazakistan) che ha aderito alla convenzione dell'Aia del 1980 dopo l'adozione delle proposte del 2011.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Oltre che all'obiettivo generale di sviluppare una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, ai sensi dell'articolo 81 del TFUE, la presente proposta è collegata all'obiettivo, sancito all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, di tutelare i diritti del minore. Il sistema della convenzione dell'Aia del 1980 è inteso a tutelare i minori dagli effetti dannosi della sottrazione da parte di un genitore e garantire che il minore possa mantenere rapporti con entrambi i genitori, ad esempio garantendo l'effettivo esercizio del diritto di visita.

La proposta è inoltre coerente con la promozione dell'uso della mediazione nella risoluzione delle controversie familiari transfrontaliere. La direttiva relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale[4] si applica, tra l'altro, al diritto di famiglia all'interno dello spazio giudiziario europeo comune. La convenzione dell'Aia del 1980 incoraggia inoltre la risoluzione amichevole delle controversie familiari. Una delle guide alle buone prassi nell'ambito della convenzione dell'Aia del 1980 pubblicate dalla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato riguarda l'uso della mediazione per la risoluzione dei conflitti familiari internazionali riguardanti i minori che rientrano nel campo di applicazione della convenzione. Su iniziativa della Commissione europea, la guida è stata tradotta in tutte le lingue dell'Unione diverse dall'inglese e dal francese, oltre che in arabo, per sostenere il dialogo con gli Stati che non hanno ancora ratificato la convenzione e aiutare a trovare

---

2 COM(2011) 904, 908, 909, 911, 912, 915, 916 e 917, adottati il 21.12.2011.

3 Decisione (UE) 2015/1023 del Consiglio del 15 giugno 2015; decisione (UE) 2015/1024 del Consiglio del 15 giugno 2015; decisione (UE) 2015/2354 del Consiglio del 10 dicembre 2015; decisione (UE) 2015/2355 del Consiglio del 10 dicembre 2015; decisione (UE) 2015/2356 del Consiglio del 10 dicembre 2015; decisione (UE) 2015/2357 del Consiglio del 10 dicembre 2015; decisione (UE) 2015/2358 del Consiglio del 10 dicembre 2015. La decisione concernente il Gabon è temporaneamente sospesa in attesa della nomina da parte del Gabon dell'autorità centrale da designare ai sensi dell'articolo 6 della convenzione.

4 Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3).

soluzioni concrete per affrontare i problemi derivanti dalla sottrazione internazionale di minori con tali Stati[5].

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

Considerato che la decisione riguarda un accordo internazionale, la base giuridica pertinente è l'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 81, paragrafo 3. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

Il Regno Unito e l'Irlanda sono vincolati dal regolamento (CE) n. 2201/2003 e pertanto partecipano all'adozione e all'applicazione della presente decisione.

A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.

• Sussidiarietà

L'iniziativa rientra nella competenza esclusiva dell'UE in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, come confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con parere 1/13. Il principio di sussidiarietà non è pertanto applicabile.

• Proporzionalità

La presente proposta è redatta sulla falsariga delle decisioni già adottate dal Consiglio riguardanti la stessa materia e non va al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo di un'azione coerente dell'UE in materia di sottrazione internazionale di minori, garantendo che tutti gli Stati membri accettino l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980 entro un termine stabilito.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

• Consultazioni dei portatori di interessi

Per consentire all'UE di prendere una decisione informata sull'opportunità di accettare o meno l'adesione di un determinato paese terzo alla convenzione dell'Aia del 1980, è necessario procedere agli opportuni lavori preparatori.

Nel corso della riunione di esperti del 20 gennaio 2015, la Commissione e gli Stati membri dell'UE hanno concordato una serie di parametri di riferimento per valutare la situazione del paese terzo che ha aderito alla convenzione. Dalla consultazione con gli Stati membri e dalle discussioni svoltesi durante la riunione di esperti del 15 gennaio 2016 è emerso che, in questa fase, non vi sono obiezioni da parte degli Stati membri all'accettazione dell'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980.

[5] https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5568&dtid=3

- **Assunzione e uso di perizie**

Le informazioni pertinenti sul livello di attuazione della convenzione in Kazakhstan sono state raccolte da varie fonti, incominciando dalla delegazione dell'UE in Kazakistan per quanto riguarda, segnatamente, la promulgazione della legislazione attuativa, il funzionamento dell'autorità centrale, il procedimento di esecuzione nei casi di sottrazione di minore e la possibilità per gli stranieri di accedere al patrocinio a spese dello Stato. I risultati dell'indagine sono stati soddisfacenti e, anche se sussistono preoccupazioni circa le difficoltà di localizzare un minore in un territorio così vasto, queste preoccupazioni non sono tali da impedire l'accettazione dell'adesione del Kazakhstan.

Anche gli Stati membri hanno raccolto informazioni sulla situazione in Kazakhstan e ne hanno discusso nella riunione di esperti del 15 gennaio 2016.

Altre informazioni sono pervenute dall'ufficio permanente della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato. Il Kazakhstan ha lavorato a stretto contatto con l'Unicef sull'attuazione della convenzione dell'Aia del 1980. Sono stati elaborati orientamenti sull'attuazione della convenzione. Sotto l'egida dell'Unicef è stato programmato uno scambio di conoscenze tra le autorità/i giudici kazaki e i giudici di altri Stati contraenti della convenzione del 1980 al fine di discutere il ruolo dei giudici nell'attuazione e applicazione della convenzione dell'Aia 1980 e delle disposizioni applicabili di diritto interno. Inoltre il Kazakistan ha designato un giudice nella rete internazionale dei giudici dell'Aia. Nel ottobre 2015 il segretario generale della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato ha incontrato l'autorità centrale ed è stato informato del fatto che il profilo del paese è in fase di preparazione e che la legislazione di attuazione è stata adottata. Nel novembre 2015 è stato organizzato in Kazakistan un seminario regionale di tre giorni, cui hanno partecipato il Tagikistan, il Turkmenistan, la Russia e la Bielorussia, per promuovere le principali convenzioni dell'Aia, compresa quella del 1980. Secondo l'ufficio permanente della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, il Kazakistan è uno Stato motivato, che lavora alacremente per garantire una corretta attuazione della convenzione dell'Aia del 1980.

- **Valutazione d'impatto**

La presente proposta non ha alcun impatto significativo sul piano economico, sociale o ambientale, che richieda una valutazione d'impatto in conformità degli orientamenti della Commissione europea per legiferare meglio. Analogamente alle sette decisioni già adottate dal Consiglio nel 2015 riguardanti l'accettazione dell'adesione di taluni Stati terzi alla convenzione dell'Aia del 1980, la presente proposta non richiede alcuna valutazione d'impatto, data la natura del presente atto legislativo. Infatti, non ci sono opzioni alternative a una decisione del Consiglio per accettare l'adesione di uno Stato terzo alla convenzione dell'Aia del 1980.

Tuttavia, la Commissione e gli Stati membri hanno effettuato un'analisi specifica della situazione del Kazakhstan, secondo le modalità descritte in precedenza, per verificare che il paese sia in grado di attuare la convenzione dell'Aia del 1980 in maniera soddisfacente.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La decisione proposta non presenta alcuna incidenza sul bilancio.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Poiché la proposta riguarda solo l'autorizzazione per gli Stati membri ad accettare l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980, il monitoraggio della sua attuazione si limita al rispetto, da parte degli Stati membri, della formulazione della dichiarazione e dei termini di deposito e comunicazione del deposito alla Commissione, come stabilito nella decisione del Consiglio.

2016/0169 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza taluni Stati membri, nell'interesse dell'Unione europea, ad accettare l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 81, paragrafo 3, in combinato disposto con l'articolo 218,

vista la proposta della Commissione europea,

visto il parere del Parlamento europeo[6],

considerando quanto segue:

(1) L'Unione europea ha fissato tra i suoi obiettivi la promozione della tutela dei diritti del minore, come stabilito all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea. Misure di protezione dei minori contro il trasferimento illecito o il mancato rientro sono un elemento essenziale di tale politica.

(2) L'Unione ha adottato il regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio[7] ("regolamento Bruxelles II bis"), il cui scopo è tutelare i minori dalle conseguenze negative del loro trasferimento illecito o del loro mancato ritorno e definire procedure in grado di garantire l'immediato ritorno del minore nello Stato di residenza abituale, tutelando al tempo stesso il diritto di visita e il diritto di affidamento.

(3) Il regolamento (CE) n. 2201/2003 integra e rafforza la convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori ("convenzione dell'Aia del 1980") la quale istituisce, in ambito internazionale, un sistema di obblighi e di cooperazione tra gli Stati contraenti e tra autorità centrali ed è volta ad assicurare l'immediato rientro dei minori illecitamente trasferiti o trattenuti.

(4) Gli Stati membri dell'Unione sono tutti parti contraenti della convenzione dell'Aia del 1980.

(5) L'Unione incoraggia gli Stati terzi ad aderire alla convenzione dell'Aia del 1980 e sostiene la sua corretta attuazione partecipando insieme agli Stati membri, tra l'altro, alle commissioni speciali regolarmente organizzate dalla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato.

(6) Un quadro giuridico comune applicabile tra gli Stati membri dell'Unione e gli Stati terzi può essere considerato tale da offrire la migliore soluzione per i casi delicati di sottrazione internazionale di minori.

---

[6] GU C del , pag. .

[7] Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1).

(7) La convenzione dell'Aia del 1980 stabilisce che essa ha effetto solo nei rapporti tra lo Stato aderente e gli Stati contraenti che hanno dichiarato di accettare detta adesione.

(8) La convenzione dell'Aia del 1980 non consente alle organizzazioni regionali di integrazione economica come l'Unione di divenirne parte. L'Unione non può quindi né aderire alla convenzione né depositare una dichiarazione di accettazione di uno Stato aderente.

(9) Conformemente al parere 1/13 della Corte di giustizia dell'Unione europea, le dichiarazioni di accettazione ai sensi della convenzione dell'Aia del 1980 rientrano nella competenza esterna esclusiva dell'Unione.

(10) Il Kazakhstan ha depositato lo strumento di adesione alla convenzione dell'Aia del 1980 il 3 giugno 2013. Tale convenzione è entrata in vigore per il Kazakhstan il 1º settembre 2013.

(11) Solo il Regno dei Paesi Bassi ha già accettato l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980. Una valutazione della situazione del Kazakhstan ha portato alla conclusione che gli Stati membri che non hanno ancora accettato l'adesione di tale paese sono in grado di accettare, nell'interesse dell'Unione, la sua adesione a norma della convenzione dell'Aia del 1980.

(12) Gli Stati membri che non hanno ancora accettato l'adesione del Kazakhstan dovrebbero pertanto essere autorizzati ad accettarla nell'interesse dell'Unione e a depositare le loro dichiarazioni di accettazione dell'adesione del Kazakhstan in conformità dei termini stabiliti dalla presente decisione. Il Regno dei Paesi Bassi, che ha già accettato l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980, non dovrebbe depositare nuove dichiarazioni di accettazione poiché le dichiarazioni esistenti restano valide ai sensi del diritto internazionale pubblico.

(13) Il Regno Unito e l'Irlanda sono vincolati dal regolamento (CE) n. 2201/2003 e pertanto partecipano all'adozione e all'applicazione della presente decisione.

(14) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. Gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto sono autorizzati ad accettare, nell'interesse dell'Unione, l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori ("convenzione dell'Aia del 1980").

2. Gli Stati membri di cui al paragrafo 1, non oltre [...]*, depositano una dichiarazione con la quale accettano, nell'interesse dell'Unione, l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980 formulata come segue:

"*Il/La/L' [Nome completo dello STATO MEMBRO] dichiara di accettare l'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, in conformità della decisione (UE) 2016/[...]** del Consiglio.*"

3. Ogni Stato membro informa il Consiglio e la Commissione del deposito della sua dichiarazione e comunica alla Commissione il testo della dichiarazione entro due mesi dal suo deposito.

Articolo 2

Lo Stato membro che ha depositato la sua dichiarazione di accettazione dell'adesione del Kazakhstan alla convenzione dell'Aia del 1980 prima della data di adozione della presente decisione non rende nuove dichiarazioni.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 4

Tutti gli Stati membri, tranne il Regno dei Paesi Bassi e il Regno di Danimarca, sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente