COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 6.7.2021
COM(2021) 359 final

2021/0178 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza gli Stati membri dell'Unione europea ad accettare, nell'interesse dell'Unione europea, l'adesione delle Filippine 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 101 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 illecitamente trasferiti o trattenuti.

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

Il 16 marzo 2016 le Filippine hanno depositato lo strumento di adesione alla convenzione dell'Aia del 1980, che è entrata in vigore nel paese il 1° giugno 2016.

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.

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 dichiarato 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 al fine di evitare una "geometria variabile" tra gli Stati membri.

Dal momento che la sottrazione internazionale di minori rientra nella competenza esterna esclusiva dell'Unione europea, la decisione di accettare o meno l'adesione delle Filippine deve essere presa a livello dell'UE con decisione del Consiglio. È pertanto opportuno che gli Stati membri dell'Unione europea depositino la dichiarazione di accettazione relativa all'adesione delle Filippine nell'interesse dell'Unione europea.

In seguito all'accettazione da parte degli Stati membri dell'Unione europea, la convenzione dell'Aia del 1980 avrà effetto nei rapporti tra le Filippine e gli Stati membri dell'UE ad eccezione della Danimarca.

• 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 a livello internazionale del regolamento n. 2201/2003 del Consiglio (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 integra, 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.

Tra giugno 2015 e febbraio 2019 sono state già adottate 18 decisioni del Consiglio volte ad accettare l'adesione di 26 paesi terzi (Marocco, Singapore, Federazione russa, Albania, Andorra, Seychelles, Armenia, Repubblica di Corea, Kazakhstan, Perù, Georgia, Sud Africa, Cile, Islanda, Bahamas, Panama, Uruguay, Colombia, El Salvador, San Marino, Repubblica dominicana, Bielorussia, Uzbekistan, Honduras, Ecuador e Ucraina) alla convenzione dell'Aia del 1980 sulla sottrazione internazionale di minori[1].

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

La presente proposta ha un evidente collegamento con l'obiettivo generale della tutela dei diritti del minore, sancito dall'articolo 3 del trattato sull'Unione europea. 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.

Vale la pena ricordare anche il collegamento 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[2] 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.

---

[1] Sono state già adottate 18 decisioni del Consiglio che autorizzano taluni Stati membri ad accettare l'adesione alla convenzione dell'Aia del 1980 rispettivamente da parte di **Andorra** (decisione (UE) 2015/1023 del Consiglio del 15 giugno 2015), **Seychelles** (decisione (UE) 2015/2354 del Consiglio del 10 dicembre 2015), **Russia** (decisione (UE) 2015/2355 del Consiglio del 10 dicembre 2015), **Albania** (decisione (UE) 2015/2356 del Consiglio del 10 dicembre 2015), **Singapore** (decisione (UE) 2015/1024 del Consiglio del 15 giugno 2015), **Marocco** (decisione (UE) 2015/2357 del Consiglio del 10 dicembre 2015), **Armenia** (decisione (UE) 2015/2358 del Consiglio del 10 dicembre 2015), **Repubblica di Corea** (decisione (UE) 2016/2313 del Consiglio dell'8 dicembre 2016), **Kazakhstan** (decisione (UE) 2016/2311 del Consiglio dell'8 dicembre 2016), **Perù** (decisione (UE) 2016/2312 del Consiglio dell'8 dicembre 2016), **Georgia** e **Sud Africa** (decisione (UE) 2017/2462 del Consiglio del 18 dicembre 2017), **Cile**, **Islanda** e **Bahamas** (decisione (UE) 2017/2424 del Consiglio del 18 dicembre 2017), **Panama, Uruguay, Colombia** ed **El Salvador** (decisione (UE) 2017/2464 del Consiglio del 18 dicembre 2017), **San Marino** (decisione (UE) 2017/2463 del Consiglio del 18 dicembre 2017), **Repubblica dominicana** (decisione (UE) 2019/305 del Consiglio del 18 febbraio 2019), **Ecuador** e **Ucraina** (decisione (UE) 2019/306 del Consiglio del 18 febbraio 2019), **Honduras** (decisione (UE) 2019/307 del Consiglio del 18 febbraio 2019, **Bielorussia** e **Uzbekistan** (decisione (UE) 2019/308 del Consiglio del 18 febbraio 2019).

[2] 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).

Una delle guide alle buone prassi nell'ambito della convenzione dell'Aia del 1980 pubblicate dalla conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato riguarda il ricorso alla 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/aderito ad essa e aiutare a trovare soluzioni concrete per affrontare i problemi derivanti dalla sottrazione internazionale di minori[3].

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

L'articolo 38 della convenzione dell'Aia del 1980 stabilisce che "L'adesione [degli Stati aderenti] avrà effetto solo nei rapporti tra lo Stato aderente e gli Stati contraenti che avranno dichiarato di accettare tale adesione". Poiché la decisione riguarda l'accettazione espressa, da parte degli Stati membri, dell'adesione di uno Stato aderente alla convenzione dell'Aia del 1980 nell'interesse dell'Unione, la base giuridica applicabile è l'articolo 218, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Dato che la base giuridica sostanziale è l'articolo 81, paragrafo 3, TFUE, il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

L'Irlanda è vincolata dal regolamento (CE) n. 2201/2003 e partecipa pertanto 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.

- **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 gli Stati membri dell'Unione europea accettino l'adesione delle Filippine 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**

Gli Stati membri dell'Unione europea sono stati consultati dalla Commissione circa la loro intenzione di accettare l'adesione delle Filippine alla convenzione dell'Aia del 1980: una larghissima maggioranza di essi ha espresso parere favorevole.

Dalle discussioni svoltesi durante la riunione di esperti del 2 luglio 2019 è emerso che, salvo un'unica eccezione, gli Stati membri non hanno sollevato obiezioni in merito all'accettazione dell'adesione delle Filippine alla convenzione dell'Aia del 1980.

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

La Commissione confida che ulteriori discussioni a livello tecnico in sede di Gruppo per le questioni di diritto civile del Consiglio permetteranno di raggiungere l'unanimità richiesta per l'adozione della decisione del Consiglio.

- **Assunzione e uso di perizie**

In vista della riunione di esperti del 2 luglio 2019 e del suo seguito, la Commissione ha mantenuto stretti contatti con la conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, con la delegazione dell'UE a Manila e con il ministero della Giustizia delle Filippine, in particolare l'avvocato principale dello Stato (*Chief State Counsel*), in veste di autorità centrale designata a norma della convenzione dell'Aia del 1980.

- **Valutazione d'impatto**

Come per le 18 decisioni già adottate dal Consiglio tra il 2015 e il 2019 riguardanti l'accettazione dell'adesione di taluni Stati terzi alla convenzione dell'Aia del 1980, non è stata svolta una specifica valutazione d'impatto, data la natura del presente atto legislativo. Tuttavia, il livello di attuazione della convenzione da parte delle Filippine è stato esaminato nel corso della riunione di esperti del 2 luglio 2019, nella quale erano rappresentati tutti gli Stati membri dell'UE. Successivamente alla riunione, la Commissione ha seguito attentamente gli ulteriori sviluppi della situazione nelle Filippine.

La normativa di attuazione specifica riguardante la convenzione dell'Aia del 1980 non è ancora stata adottata poiché era necessaria una consultazione tra diversi dipartimenti/ministeri. A titolo di provvedimento provvisorio, il ministero della Giustizia sta elaborando un decreto che dovrà essere firmato dal presidente.

Esso intende definire i ruoli specifici delle agenzie competenti interessate dal processo della convenzione dell'Aia del 1980 e il meccanismo volto ad accelerare la cooperazione e il coordinamento tra agenzie, tra l'altro fra il ministero della Giustizia, l'ufficio per l'immigrazione, l'ufficio investigativo nazionale, il ministero degli Affari sociali e dello sviluppo, la Procura e il ministero degli Affari esteri. Intende inoltre avvalersi dell'assistenza dell'ufficio del presidente per far fronte al fabbisogno iniziale di bilancio per finanziare l'attuazione della convenzione dell'Aia del 1980 da parte del paese.

Le Filippine hanno indicato che il progetto riveduto di decreto sarà trasmesso alle agenzie competenti per osservazioni nel maggio 2021 e sarà seguito da un'altra consultazione tra agenzie, così da poter essere trasmesso all'ufficio del presidente entro la fine del secondo trimestre del 2021.

Parallelamente al progetto di decreto proposto, il ministero della Giustizia sta valutando la possibilità di chiedere al ministro della Giustizia di pubblicare una circolare ministeriale che preveda altresì il meccanismo di coordinamento tra agenzie, in attesa dell'emanazione del suddetto decreto. I contributi ottenuti dalle consultazioni sul contenuto del progetto di decreto possono essere utilizzati per redigere la circolare ministeriale. Il processo e il coordinamento tra agenzie che figureranno nel progetto di circolare ministeriale fungeranno quindi da proposta di disposizioni e regolamenti di attuazione del decreto proposto.

Nonostante la lentezza che ha caratterizzato il processo di emanazione della legislazione/delle disposizioni di attuazione, si auspica che le Filippine siano ormai pienamente consapevoli della necessità di registrare risultati concreti per facilitare l'accettazione della loro adesione da parte degli Stati membri dell'UE e degli altri Stati contraenti.

L'adesione delle Filippine alla convenzione dell'Aia del 1980 è stata accettata da 16 parti contraenti.

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 soltanto l'autorizzazione data agli Stati membri dell'Unione europea ad accettare l'adesione delle Filippine alla convenzione dell'Aia del 1980, il monitoraggio della sua attuazione si limita al rispetto, da parte degli Stati membri, della formulazione della dichiarazione, dei termini di deposito e della comunicazione del deposito alla Commissione, come stabilito nella decisione del Consiglio.

2021/0178 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza gli Stati membri dell'Unione europea ad accettare, nell'interesse dell'Unione europea, l'adesione delle Filippine 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, paragrafo 6,

vista la proposta della Commissione europea,

visto il parere del Parlamento europeo[4],

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) Il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 2201/2003[5] ("regolamento Bruxelles II bis"), il cui scopo è tutelare i minori dalle conseguenze negative del trasferimento illecito o del 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 Bruxelles II bis 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 potrebbe essere la migliore soluzione per i casi delicati di sottrazione internazionale di minori.

---

[4] GU C del , pag. .

[5] 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 16 marzo 2016 le Filippine hanno depositato lo strumento di adesione alla convenzione dell'Aia del 1980, che è entrata in vigore nel paese il 1° giugno 2016.

(11) Una valutazione della situazione delle Filippine ha portato alla conclusione che gli Stati membri dell'Unione europea sono in grado di accettare, nell'interesse dell'Unione, l'adesione delle Filippine a norma della convenzione dell'Aia del 1980.

(12) È quindi opportuno che gli Stati membri dell'Unione europea siano autorizzati a depositare la propria dichiarazione di accettazione dell'adesione delle Filippine nell'interesse dell'Unione in conformità dei termini stabiliti dalla presente decisione.

(13) L'Irlanda è vincolata dal regolamento Bruxelles II bis e partecipa pertanto 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

Gli Stati membri dell'Unione europea sono autorizzati ad accettare, nell'interesse dell'Unione, l'adesione delle Filippine alla convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori ("convenzione dell'Aia del 1980").

Gli Stati membri dell'Unione europea, non oltre … [dodici mesi dopo la data di adozione della presente decisione], depositano una dichiarazione con la quale accettano, nell'interesse dell'Unione, l'adesione delle Filippine alla convenzione dell'Aia del 1980, formulata come segue:

"La/Il/I/L' [Nome completo dello STATO MEMBRO] dichiara di accettare l'adesione delle Filippine alla convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, in conformità della decisione (UE) 2021/... del Consiglio".

Gli Stati membri dell'Unione europea informano il Consiglio e la Commissione del deposito delle loro dichiarazioni di accettazione dell'adesione delle Filippine e comunicano alla Commissione il testo di tali dichiarazioni entro due mesi dal deposito.

Articolo 2

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

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente