COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.11.2001
COM(2001) 680 definitivo

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza gli Stati membri a firmare nell'interesse della Comunità europea la Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori (Convenzione dell'Aia del 1996)

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

Obiettivo

1. La *Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori* (Convenzione dell'Aia del 1996) è stata conclusa il 19 ottobre 1996 nell'ambito della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato. Benché rientri ora in parte nelle competenze comunitarie, la Convenzione non prevede che la Comunità possa aderirvi.

2. È ampiamente riconosciuto che la Convenzione possa apportare un valido contributo alla tutela dei minori in situazioni che superano le frontiere della Comunità, costituendo così un utile complemento alla legislazione comunitaria esistente e futura in questo settore. Con il presente documento la Commissione propone pertanto che il Consiglio autorizzi eccezionalmente gli Stati membri vincolati a norme comunitarie in questo stesso campo a firmare la Convenzione nell'interesse della Comunità.

3. Per salvaguardare lo sviluppo di uno spazio giudiziario comune nella Comunità, tale autorizzazione è subordinata alla formulazione di una dichiarazione al momento della firma della Convenzione, e all'avvio, entro un termine più breve possibile. di negoziati per l'adesione della Comunità.

Sviluppo di uno spazio giudiziario comune nella Comunità

4. La Comunità europea si è prefissata l'obiettivo di creare un effettivo spazio giudiziario basato sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha auspicato che tali decisioni siano automaticamente riconosciute in tutta l'Unione senza alcuna procedura intermedia né alcun motivo di rifiuto della loro esecuzione. A questo scopo il Consiglio e la Commissione hanno adottato nel dicembre 2000 un programma di misure per la progressiva abolizione dell'exequatur in quattro settori.[1]

5. Per quanto riguarda le decisioni sulla potestà dei genitori, che rientrano nel settore II del programma di riconoscimento reciproco, il regolamento 1347/2000 del Consiglio (regolamento "Bruxelles II") prevede già il riconoscimento reciproco di alcune decisioni emesse in occasione di divorzi o separazioni.[2] Inoltre, la prima fase del programma di riconoscimento reciproco nel settore del diritto di famiglia comporta un'estensione ai settori non coperti dal regolamento Bruxelles II, nonché uno specifico progetto sui diritti di visita. Per quanto riguarda il primo punto, la Commissione ha presentato il 6 settembre 2001 una proposta di regolamento che estende il principio del riconoscimento reciproco a tutte le decisioni in materia di

---

1 *Programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale*, GU C 12 del 2001, pag. 1.

2 *Regolamento (CE) n. 1347/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi*, GU L 160 del 2000, pag. 19. Il regolamento stabilisce norme relative alla competenza, al riconoscimento automatico e ad un'esecuzione semplificata delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi emesse in occasione di procedimenti in materia matrimoniale.

potestà dei genitori[3]. Quanto al secondo punto, il Consiglio sta proseguendo l'esame dell'iniziativa francese sul diritto di visita presentata nel luglio 2000.[4]

6. L'obiettivo a lungo termine è l'abolizione dell'exequatur per tutte le decisioni in materia di potestà dei genitori, sulla base di un chiaro e coerente insieme di norme sulla competenza giurisdizionale.

La Convenzione dell'Aia del 1996

7. La Convenzione dell'Aia del 1996 stabilisce norme sulla competenza giurisdizionale, sulla legge applicabile, sul riconoscimento e l'esecuzione di misure relative alla potestà dei genitori e alla tutela dei minori. Essa è basata in primo luogo sulla competenza dello Stato contraente in cui il minore ha la residenza abituale. L'autorità competente applica in linea di principio il diritto interno, e può trasferire il caso a una giurisdizione più adatta a trattarlo. Le decisioni sono automaticamente riconosciute, e gli Stati contraenti devono prevedere una procedura di exequatur rapida e semplice. È inoltre stabilito un meccanismo di cooperazione fra autorità.

8. La Convenzione è stata conclusa il 19 ottobre 1996 nell'ambito della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, e non è ancora entrata in vigore. Al momento la Comunità non è membro della Conferenza dell'Aia. La Commissione non ha partecipato a questi negoziati, ma vi ha comunque assistito in qualità di osservatore. Possono aderire alla Convenzione solo singoli Stati: al momento l'hanno firmata (ma non ratificata) solo i Paesi Bassi.

9. Di fatto, conformemente alla sentenza AETS emessa dalla Corte di giustizia sulla competenza esterna, gli Stati membri non sono più liberi di aderire individualmente alla Convenzione, poiché le sue disposizioni in materia di competenza e d'esecuzione incidono sulle norme comuni del regolamento 1347/2000. La competenza è pertanto condivisa dalla Comunità e dagli Stati membri.

10. La relazione fra le disposizioni della Convenzione e le norme comunitarie esistenti e future è stabilita all'articolo 52 della Convenzione, che dispone:

(1) La presente Convenzione lascia impregiudicati gli strumenti internazionali di cui sono parti gli Stati contraenti e che contengono disposizioni su settori da essa disciplinati, a meno che gli Stati legati a tali strumenti non formulino una dichiarazione contraria.

(2) La presente Convenzione non pregiudica la possibilità, per uno o più Stati contraenti, di stipulare accordi che contengano, relativamente a minori abitualmente residenti in uno degli Stati che sono parti di detti accordi, disposizioni su settori da essa disciplinati.

(3) Gli accordi che saranno conclusi da uno o più Stati contraenti relativamente a settori non disciplinati dalla presente Convenzione non pregiudicano, nei rapporti di

---

3 *Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di potestà dei genitori*, COM (2001) 505 def.

4 *Iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo all'esecuzione reciproca delle decisioni in materia di diritto di visita ai figli minori*, GU C 234 del 2000, pag. 7.

tali Stati con gli altri Stati contraenti, l'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione.

(4) I commi precedenti si applicano inoltre alle leggi uniformi basate sull'esistenza di legami speciali, di natura regionale o di altro tipo, fra gli Stati interessati.

11. Va tuttavia osservato che questi commi non sono stati redatti nella prospettiva di una possibile interazione con le norme comunitarie. Difatti, benché all'epoca abbiano avuto luogo consultazioni per garantire la coerenza fra la Convenzione dell'Aia del 1996 e la Convenzione "Bruxelles II" conclusa nel 1998 (in base alla quale è stato successivamente elaborato il regolamento Bruxelles II), tutto questo è avvenuto prima del trasferimento del settore della cooperazione giudiziaria al primo pilastro e dello sviluppo di una politica comunitaria nel campo della potestà dei genitori. Di conseguenza, mentre il comma 2 è stato elaborato per evitare conflitti con la Convenzione "Bruxelles II" dell'epoca, l'applicazione dei commi 2, 3 e 4 al contesto comunitario è una questione che deve essere affrontata[5].

Precisazione dei limiti posti dalla Convenzione all'azione comunitaria

12. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 52 della Convenzione al contesto comunitario, i commi 2 e 3 possono essere interpretati in combinazione col comma 4 equiparando gli atti comunitari ad accordi internazionali. Vi sono tuttavia due questioni che vanno chiarite nel presente contesto.

13. In primo luogo, il comma 2 consentirebbe alla Comunità di agire per quanto riguarda i minori abitualmente residenti in uno degli Stati membri. Potrebbe quindi sembrare, *a contrario*, che la Comunità non sarebbe autorizzata ad agire per quanto riguarda minori abitualmente residenti al di fuori di essa.

14. Questa non può essere tuttavia la corretta interpretazione del comma 2 in combinato disposto col comma 4. Questo perché qualsiasi restrizione posta all'azione comunitaria può riguardare solo minori che non sono residenti in uno degli Stati membri, ma in un altro Stato contraente. Un'interpretazione diversa andrebbe al di là della portata della Convenzione, e avrebbe inoltre come assurda conseguenza che la Comunità e i suoi Stati membri non potrebbero più concludere un accordo internazionale con uno Stato che non è parte della Convenzione del 1996 per quanto riguarda i minori residenti in quello Stato. Nella misura in cui uno Stato membro non potrebbe più concludere individualmente un accordo di questo tipo (poiché si tratta di accordi che ora sono in parte di competenza comunitaria), questa interpretazione precluderebbe qualsiasi soluzione internazionale per la tutela di questi bambini (salvo adesione alla Convenzione da parte dello Stato della loro residenza abituale).

15. In secondo luogo, come già indicato, l'applicazione dell'articolo 52 al contesto comunitario si basa su un'equiparazione degli atti comunitari ad accordi internazionali. Va tuttavia chiarito che nessuna limitazione dell'azione della Comunità può riguardare la sua attività legislativa. In altre parole, poiché ogni Stato membro rimane libero di legiferare per quanto riguarda i minori non residenti, il legislatore comunitario deve a sua volta avere, in settori di competenza comunitaria,

---

[5] Il comma 1 non è pertinente nel presente contesto, poiché si riferisce ad accordi esistenti (o a legislazioni adottate) prima della conclusione della Convenzione (cioè prima del 1996).

la stessa libertà di adottare disposizioni di diritto derivato nei confronti di minori non residenti.

16. Alla luce di queste considerazioni, la Commissione ritiene che l'unica interpretazione razionale dell'articolo 52, applicato al contesto comunitario, sia la seguente: per quanto riguarda i minori che non sono residenti in uno Stato membro e che sono residenti in un altro Stato contraente, le disposizioni della Convenzione prevalgono sulle (eventuali) norme comunitarie.

17. Per dissipare ogni dubbio riguardo a questa interpretazione e rafforzare quindi la certezza del diritto, viene proposto che gli Stati membri, firmando la Convenzione, formulino una dichiarazione volta a precisare i limiti posti all'azione comunitaria nell'applicazione dell'articolo 52 al contesto comunitario.

Salvaguardare l'applicazione delle norme comunitarie sul riconoscimento e l'esecuzione

18. Come già discusso, l'articolo 52 va correttamente interpretato come una disposizione che conferisce priorità alle norme della Convenzione sulle norme comunitarie per quanto riguarda i minori che non sono residenti in uno Stato membro ma in un altro Stato contraente.[6]

19. Per quanto riguarda le norme sulla competenza giurisdizionale, questo approccio è certo giustificato come parte dell'equilibrio da instaurare nell'attribuzione di tale competenza fra gli Stati contraenti. Una funzione essenziale della Convenzione è infatti quella di attribuire la competenza ai vari Stati contraenti. Non può quindi essere messo in discussione il fatto che le norme della Convenzione sulla competenza giurisdizionale prevalgono sulle norme comunitarie per quanto riguarda i minori che non sono residenti in uno Stato membro ma in un altro Stato contraente.

20. Per quanto riguarda le norme sul riconoscimento e l'esecuzione, intervengono diverse altre considerazioni.

21. L'applicazione delle norme della Convenzione, piuttosto che di quelle comunitarie, per il riconoscimento e l'esecuzione in uno Stato membro di una decisione adottata in un altro Stato membro - anche se solo in un numero limitato di casi -, ostacolerebbe la piena attuazione del programma di reciproco riconoscimento.[7] La sostanza stessa del programma di reciproco riconoscimento è che tutte le decisioni adottate in uno Stato membro possano circolare liberamente all'interno della Comunità in virtù di un

---

6 Analogamente il legislatore comunitario riconosce, nell'articolo 37 del regolamento (CE) n. 1347/2000 del Consiglio, che detto regolamento prevale sulla Convenzione "purché il minore abbia la residenza abituale in uno Stato membro".

7 A titolo d'esempio, uno Stato membro che è parte della Convenzione potrebbe - sulla base dell'articolo 10 della Convenzione (competenza in materia di divorzio) o degli articoli 8 e 9 (trasferimento del caso a una giurisdizione più adatta a trattarlo) - adottare una decisione in materia di potestà dei genitori per un minore che risiede abitualmente in un altro Stato contraente che non è uno Stato membro. Dato che il minore risiede abitualmente in un altro Stato contraente, questa decisione emessa in uno Stato membro sarebbe allora riconosciuta ed eseguita in un altro Stato membro non ai sensi delle norme comunitarie, ma in virtù delle disposizioni della Convenzione. Ciò significa che la decisione potrebbe essere oggetto di un riesame, per quanto riguarda la sua base giurisdizionale, secondo le disposizioni della Convenzione, mentre l'applicazione del regime del regolamento (CE) n. 1347/2000 non avrebbe reso possibile tale riesame. Le discrepanze fra i due regimi saranno ulteriormente esacerbate in futuro, quando l'exequatur sarà stato soppresso fra gli Stati membri, mentre alcune decisioni rimarranno comunque soggette al regime della Convenzione.

insieme comune di norme, che dovranno essere progressivamente semplificate fino all'abolizione dell'exequatur. Va osservato che, in virtù degli strumenti comunitari esistenti, queste norme comuni sul riconoscimento e l'esecuzione si applicano indipendentemente dal fatto che le norme sulla competenza giurisdizionale siano stabilite a livello comunitario o in riferimento alla legislazione nazionale.[8] E' pertanto imperativo trovare una soluzione che permetta la circolazione nella Comunità, ai sensi delle norme comunitarie sul riconoscimento e l'esecuzione, di tutte le decisioni adottate ai sensi della Convenzione in uno Stato membro. Ciò è particolarmente importante in vista dell'abolizione dell'exequatur.

22. Questa soluzione non dovrebbe essere difficile da elaborare, poiché è pienamente in linea con l'obiettivo della Convenzione di facilitare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, mentre i motivi di diniego del riconoscimento previsti dalla Convenzione non sono obbligatori.[9] Pertanto l'applicazione di norme comunitarie che limitano ulteriormente i motivi di diniego del riconoscimento e che semplificano l'esecuzione fra Stati membri contribuirebbe al raggiungimento degli obiettivi della Convenzione.

23. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, occorre che la Comunità avvii al più presto dei negoziati nell'ambito della Conferenza dell'Aia, e questo per un duplice scopo. In primo luogo per salvaguardare l'applicazione delle norme comunitarie in tutti i casi che implicano il riconoscimento e l'esecuzione, in uno Stato membro, di decisioni emesse in un altro Stato membro. In secondo luogo per permettere l'adesione della Comunità, non solo in quanto soluzione istituzionalmente più valida, ma anche per dimostrare al resto del mondo il valore che la Comunità attribuisce alla Convenzione.

Proposta della Commissione

24. La Commissione ha preso atto dell'opinione favorevole espressa dagli Stati membri che hanno negoziato la Convenzione quanto al suo valore per la tutela dei minori, e del loro sollecito invito ad un'azione comunitaria che consenta la sua entrata in vigore al più presto.

25. L'obiettivo finale è chiaramente l'adesione alla Convenzione da parte della Comunità. A questo scopo la Comunità avvierà al più presto dei negoziati per tale adesione e per salvaguardare lo sviluppo di uno spazio giudiziario comune, che implica che tutte le decisioni adottate in uno Stato membro possano circolare all'interno della Comunità in virtù di un insieme comune di norme.

---

[8] Le norme relative al riconoscimento e all'esecuzione di cui al regolamento (CE) n. 1347/2000 del Consiglio si applicano ad esempio anche quando la competenza è determinata dalla legge interna ai sensi del suo articolo 8. Le norme sul riconoscimento e l'esecuzione di cui al regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio si applicano parimenti nei casi in cui il convenuto non è domiciliato nel territorio di uno Stato membro e la competenza è stabilita ai sensi della legge interna come dispone l'articolo 4. Analogamente, una considerazione basilare nelle trattative in corso sulle Convenzioni internazionali è quella di salvaguardare fra gli Stati membri l'applicazione delle norme comunitarie sul riconoscimento e l'esecuzione per mezzo di una clausola derogatoria.

[9] L'articolo 23 della Convenzione prevede il riconoscimento automatico ed enuncia una serie di motivi in base ai quali tale riconoscimento può essere rifiutato. L'articolo 26 stabilisce che gli Stati contraenti debbano applicare una procedura semplice e rapida per la dichiarazione di esecutività o la registrazione, che possono essere rifiutate solo per questi stessi motivi.

26. Nel frattempo, dato che attualmente possono aderire alla Convenzione solo singoli Stati, la Commissione propone con il presente documento che il Consiglio autorizzi gli Stati membri vincolati da norme comunitarie nel settore in oggetto a firmare la Convenzione nell'interesse della Comunità.

27. Questa deroga al modo in cui viene normalmente esercitata la competenza comunitaria ai sensi dell'articolo 300 del trattato che istituisce la Comunità europea può essere eccezionalmente giustificata in base all'importanza della Convenzione per la protezione dei minori, e alla necessità di garantire che essa entri in vigore al più presto. Questa decisione deve tuttavia rimanere eccezionale, e non deve costituire in alcun modo un precedente per il futuro.

28. Allo stesso tempo gli Stati membri, al momento della firma, dovranno formulare una dichiarazione che precisi i limiti posti dalla Convenzione all'azione comunitaria, come discusso nei precedenti paragrafi da 12 a 17.

29. La presente decisione permetterà quindi agli Stati membri di prendere il più presto possibile tutte le disposizioni necessarie per la ratifica. Possono inoltre essere previste modalità per una firma comune, allo scopo di comunicare al resto del mondo il valore che la Comunità attribuisce alla Convenzione. La presente decisione sarà seguita da un'altra decisione per la ratifica della Convenzione.

30. Conformemente al Protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non è vincolata dal regolamento n. 1347/2000 né è soggetta alla sua applicazione. La Danimarca è di conseguenza libera di decidere se aderire o meno alla Convenzione dell'Aia del 1996. Tuttavia, il dovere di cooperazione previsto dall'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea comporta l'obbligo di consultarsi in materia con gli altri Stati membri in seno al Consiglio.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza gli Stati membri a firmare nell'interesse della Comunità europea la *Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori* (Convenzione dell'Aia del 1996)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 61, lettera c), l'articolo 67, paragrafo 1 e l'articolo 300,

vista la proposta della Commissione[10],

considerando quanto segue:

(1) La Comunità europea sta lavorando per creare uno spazio giudiziario comune basato sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie.

(2) La *Convenzione concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori*, conclusa il 19 ottobre 1996 in occasione della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, apporta un valido contributo alla protezione dei minori a livello internazionale, ed è pertanto auspicabile che le sue disposizioni siano applicate al più presto.

(3) La competenza ad approvare la Convenzione è in parte della Comunità e in parte degli Stati membri.

(4) La Convenzione non consente l'adesione della Comunità.

(5) Allo scopo di salvaguardare lo sviluppo di uno spazio giudiziario comune nella Comunità, devono essere chiariti i limiti posti dalla Convenzione all'azione comunitaria.

(6) La presente decisione sarà seguita da un'altra decisione relativa alla questione della ratifica.

(7) La Comunità cercherà al più presto di negoziare un protocollo per l'adesione e per salvaguardare l'applicazione delle norme comunitarie relative al riconoscimento e all'esecuzione all'interno della Comunità,

---

[10] GU C , , pag. .

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il Consiglio autorizza gli Stati membri a firmare la *Convenzione concernente la competenza,, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori*, stipulata il 19 ottobre 1996, a condizione che essi formulino la dichiarazione contenuta in allegato alla presente decisione, e fatta salva la conclusione di tale Convenzione a una data ulteriore.

Articolo 2

Gli Stati membri, ad eccezione della Danimarca, sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles,

Per il Consiglio
Il Presidente

ALLEGATO

Dichiarazione

Nel firmare la Convenzione gli Stati membri sottoscrivono la seguente dichiarazione:

"Gli Stati membri della Comunità europea sono stati autorizzati, nell'interesse della Comunità, ad esprimere il loro consenso ad essere vincolati dalle disposizioni della Convenzione che rientrano nella competenza comunitaria. Di conseguenza, conformemente all'articolo 52 della Convenzione, la Convenzione prevale sulle norme comunitarie per quanto riguarda i minori che non risiedono abitualmente in uno Stato membro, bensì in un altro Stato contraente.

Saranno compiuti al più presto i passi necessari per avviare i negoziati per un protocollo della Convenzione che consenta l'adesione della Comunità e salvaguardi l'applicazione delle norme comunitarie sul riconoscimento e l'esecuzione, in uno Stato membro, di una decisione adottata in un altro Stato membro.

Ai fini della presente dichiarazione, il termine "Stati membri" si riferisce agli Stati membri della Comunità europea vincolati da norme comuni nei settori disciplinati dalla Convenzione."