

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Consiglio concernente la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e la sottrazione internazionale di minori (rifusione)»

[COM(2016) 411 final – 2016/019 (CNS)]

(2017/C 125/06)

Relatore: **Christian BÄUMLER**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 20 luglio 2016
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	10 gennaio 2017
Adozione in sessione plenaria	26 gennaio 2017
Sessione plenaria n.	522
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	116/0/1

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Gli orientamenti politici della Commissione europea presieduta da Juncker sottolineano — giustamente, secondo il CESE — che la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri deve essere gradualmente migliorata per stare al passo con la realtà di un numero crescente di cittadini coniugati e con figli che si sposta da un paese all'altro dell'UE.

1.2 Il CESE si compiace che l'obiettivo della proposta della Commissione sia quello di tenere in maggiore considerazione l'interesse superiore del minore nelle decisioni sul ritorno di quest'ultimo. Il CESE sostiene i diritti del minore, e sottolinea che il rispetto di tali diritti in tutti i campi d'intervento delle politiche che interessano i minori riveste la massima importanza. L'interesse del minore deve avere la priorità assoluta.

1.3 Il CESE si compiace che la Commissione proponga numerose modifiche essenziali con l'obiettivo di rendere più efficiente la procedura per il ritorno di un minore illecitamente sottratto dal suo paese di residenza. A giudizio del CESE, ciò potrebbe comportare anche l'adozione di norme minime comuni che stabiliscano, tra le altre cose, una procedura di esecuzione uniforme.

1.4 Il CESE reputa di vitale importanza sostenere in maniera efficace la cooperazione tra autorità centrali prevista dall'articolo 55 del regolamento «nell'ambito di cause specifiche alla responsabilità genitoriale», ed è favorevole alla rifusione delle relative disposizioni.

1.5 Il CESE si compiace che le modifiche proposte obblighino gli Stati membri a concentrare la competenza — sia pure in modo coerente con la struttura dei rispettivi ordinamenti giuridici — in un numero limitato di autorità giurisdizionali.

1.6 Il CESE si compiace che la proposta chiarisca il termine per l'emanazione di un provvedimento di ritorno esecutivo ed abbrevi il procedimento di ritorno fissando una durata massima complessiva di 18 settimane.

1.7 Il CESE considera ragionevole il fatto che la proposta limiti ad una sola le possibilità di impugnare una decisione che disponga o neghi il ritorno del minore.

1.8 Il CESE si compiace che, in base alla proposta, il giudice dello Stato membro di origine possa dichiarare una decisione provvisoriamente esecutiva anche se tale possibilità non è prevista dal suo diritto nazionale.

1.9 Il CESE reputa che l'adozione di norme minime per l'audizione del minore potrebbe contribuire a migliorare l'accettazione della decisione in questione.

1.10 Il CESE è inoltre favorevole all'abolizione dell'exequatur. Detto questo, però, secondo il CESE occorrerebbe comunque mantenere dei meccanismi di tutela.

1.11 Il CESE apprezza inoltre il fatto che, in base alla proposta, qualora il minore rischi di essere esposto a un serio pericolo, il giudice dello Stato membro dell'esecuzione abbia la possibilità di disporre i necessari provvedimenti cautelari urgenti.

1.12 Il CESE si rallegra che, in base alla proposta, il collocamento del minore presso una famiglia affidataria o un istituto di un altro Stato membro debba essere in ogni caso subordinato all'approvazione delle autorità del paese ospitante.

1.13 Il CESE ritiene che siano necessari dei chiarimenti per quanto riguarda l'ambito di applicazione del regolamento Bruxelles II bis. Anche partendo da una concezione «nazionale» del matrimonio, gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il CESE propone che il rispetto di tale articolo venga espressamente incluso in uno dei considerando del regolamento.

1.14 Il CESE ravvisa un'esigenza di regolamentazione per i casi in cui un genitore provenga da un paese al di fuori dell'Unione europea, e raccomanda la conclusione di accordi bilaterali soprattutto con i paesi che non hanno aderito alla convenzione dell'Aia sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori.

2. Osservazioni generali

2.1 Il 30 giugno 2016 la Commissione europea ha presentato alcune proposte di riforma del regolamento Bruxelles II bis. Tale regolamento costituisce la chiave di volta della cooperazione giudiziaria in materia familiare nell'Unione europea. Esso stabilisce norme uniformi sulla competenza giurisdizionale in materia di divorzio, separazione personale e annullamento del matrimonio, nonché nelle controversie relative alla responsabilità genitoriale in situazioni transfrontaliere, e facilita la libera circolazione delle decisioni, degli atti pubblici e degli accordi all'interno dell'Unione dettando disposizioni riguardo al loro riconoscimento e alla loro esecuzione in un altro Stato membro. Il regolamento è in vigore dal 1° marzo 2005 e si applica in tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca.

2.2 La parte del regolamento Bruxelles II bis che concerne la protezione dei minori stabilisce la competenza internazionale in materia all'interno dell'Unione europea e disciplina il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni riguardanti minori adottate in altri Stati membri. Inoltre, il regolamento stabilisce disposizioni per il ritorno dei minori illecitamente trasferiti o trattenuti in uno Stato membro diverso da quello in cui essi risiedevano, potenziando così il meccanismo di rimpatrio previsto dalla convenzione dell'Aia sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori.

2.3 Il regolamento, che ha già formato oggetto di 24 decisioni della Corte di giustizia europea, dovrà ora essere riformato sotto molteplici aspetti. L'attuale proposta della Commissione mira a rendere il regolamento ancora più efficace: essa riguarda soltanto la parte di esso concernente i minori e lascia immutate le disposizioni relative alle procedure di divorzio.

2.4 Gli orientamenti politici della Commissione europea presieduta da Juncker sottolineano — giustamente, secondo il CESE — che la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri deve essere gradualmente migliorata per stare al passo con la realtà di un numero crescente di cittadini coniugati e con figli che si sposta da un paese all'altro dell'UE.

2.5 Il CESE ha già sottolineato in precedenti pareri⁽¹⁾ che i Trattati e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE garantiscono l'accesso alla giustizia e il rispetto dei diritti fondamentali, e in particolare: il diritto di proprietà, l'uguaglianza davanti alla legge, il divieto di discriminazione, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia e il diritto a un giudice imparziale.

2.6 Nel quadro del programma sull'adeguatezza della regolamentazione (REFIT), la Commissione ha proceduto al riesame del regolamento sotto il profilo della sua funzionalità; e, nella relazione dell'aprile 2014 concernente l'applicazione del regolamento [COM(2014) 225]⁽²⁾, ha ritenuto necessario che vi fosse apportata una serie di modifiche.

2.7 La nuova versione del regolamento è intesa a sviluppare ulteriormente lo spazio europeo di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla fiducia reciproca, ad abbattere gli ultimi ostacoli alla libera circolazione delle decisioni giudiziarie in linea con il principio del reciproco riconoscimento, e a tutelare meglio il superiore interesse del minore rendendo le procedure più semplici e più efficienti.

⁽¹⁾ GU C 376 del 22.12.2011, pag. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8 Il CESE si compiace che l'obiettivo della proposta della Commissione sia quello di tenere in maggiore considerazione l'interesse superiore del minore nelle decisioni sul ritorno di quest'ultimo. L'aumento dell'immigrazione rende sempre più necessarie modalità e strutture di cooperazione che consentano di proteggere i minori al di là delle frontiere nazionali.

2.9 Il CESE si compiace che la Commissione proponga numerose modifiche essenziali con l'obiettivo di rendere più efficiente la procedura per il ritorno di un minore illecitamente sottratto dal suo paese di residenza. Nei casi di sottrazione di minore da parte di un genitore, agire tempestivamente è di vitale importanza per il buon esito della procedura di ritorno del minore prevista dal regolamento.

2.10 Secondo il CESE, sostenere in maniera efficace la cooperazione tra autorità centrali prevista dall'articolo 55 del regolamento «nell'ambito di cause specifiche alla responsabilità genitoriale» è di vitale importanza per i genitori e i minori coinvolti in procedimenti transfrontalieri riguardanti questi ultimi.

2.11 A giudizio del CESE, un problema fondamentale è quello della formulazione imprecisa dell'articolo concernente l'assistenza che le autorità centrali devono fornire nell'ambito di cause specifiche alla responsabilità genitoriale. Così come è formulato oggi, infatti, tale articolo non costituisce, per le autorità nazionali di alcuni Stati membri, una base giuridica sufficiente per agire in tal senso.

2.12 Il CESE si compiace che la proposta in esame specifichi quali siano le autorità abilitate rispettivamente a presentare o ricevere le richieste di assistenza e informazioni, nonché quale tipo di assistenza o informazioni, e a quali condizioni, possa essere richiesto e ottenuto. Inoltre, la proposta chiarisce che anche le autorità giurisdizionali e le autorità preposte alla tutela dei minori possono chiedere l'assistenza delle autorità centrali. La rifusione fornisce dunque alle autorità di tutela dei minori una base giuridica per ricevere le necessarie informazioni da altri Stati membri per il tramite delle autorità centrali.

2.13 Il CESE si compiace che le modifiche proposte obblighino gli Stati membri a concentrare la competenza — sia pure in modo coerente con la struttura dei rispettivi ordinamenti giuridici — in un numero limitato di autorità giurisdizionali. I ritardi nella trattazione delle cause, infatti, si verificano perché in diversi Stati membri le autorità giurisdizionali investite delle domande di ritorno di minori non sono specializzate in materia e, di conseguenza, i giudici hanno meno dimestichezza con le relative disposizioni e procedure e hanno meno occasioni di cooperare con le autorità giudiziarie di altri Stati membri, mentre invece una cooperazione regolare contribuirebbe a creare condizioni di reciproca fiducia.

2.14 Il CESE si compiace che la proposta chiarisca il termine per l'emanazione di un provvedimento di ritorno esecutivo ed abbrevi il procedimento di ritorno fissando una durata massima complessiva di 18 settimane.

2.15 La proposta impone un termine di sei settimane anche alle autorità centrali affinché ricevano e trattino la domanda, localizzino il convenuto e il minore e promuovano una mediazione garantendo nel contempo che ciò non ritardi il procedimento, mentre ad oggi per tali autorità non è previsto alcun termine.

2.16 Un termine distinto di sei settimane si applicherà rispettivamente ai procedimenti dinanzi al giudice di primo grado e a quelli dinanzi al giudice dell'impugnazione, rendendo così più realistico, ad avviso del CESE, il termine previsto per le autorità giurisdizionali, in un'ottica di tutela del diritto del convenuto ad un processo equo. Il CESE insiste sulla necessità di garantire il rispetto di questi termini in ciascun sistema giudiziario.

2.17 Il CESE considera ragionevole il fatto che la proposta limiti ad una sola le possibilità di impugnare una decisione che disponga o neghi il ritorno del minore. La maggior parte delle Costituzioni degli Stati membri, infatti, garantisce soltanto un grado di ricorso contro le decisioni dei poteri pubblici sovrani.

2.18 Il CESE si compiace che, in base alla proposta, il giudice dello Stato membro di origine possa dichiarare una decisione provvisoriamente esecutiva anche se tale possibilità non è prevista dal suo diritto nazionale. Ciò è utile negli ordinamenti giuridici in cui la decisione non è esecutiva fintanto che è ancora oggetto di un ricorso. In tal modo, infatti, un genitore potrà, sulla base di una decisione dichiarata provvisoriamente esecutiva, garantirsi il proprio diritto di visita nelle more del procedimento di appello avverso tale decisione instaurato su ricorso dell'altro genitore.

2.19 Il CESE ritiene positivo il fatto che i giudici siano espressamente incoraggiati a valutare se una decisione sul ritorno del minore debba essere provvisoriamente esecutiva. I ritardi nell'esecuzione di tali decisioni, infatti, incidono negativamente sui rapporti tra genitori e figli e sull'interesse superiore del minore. Il CESE si compiace che, tra le modifiche proposte, figurino anche una serie di chiarimenti intesi a garantire una migliore applicazione delle norme vigenti: così, ad esempio, essa impone allo Stato membro in cui il minore aveva la residenza abituale immediatamente prima del trasferimento illecito o del mancato rientro di svolgere un esame approfondito dell'interesse superiore del minore prima di emettere una decisione definitiva sull'affidamento, che potrebbe anche disporre il ritorno del minore. In un caso siffatto, il minore capace di discernimento ha diritto di essere ascoltato ai fini dell'esame del suo interesse superiore, e ciò anche se egli non è fisicamente presente, utilizzando in tal caso mezzi alternativi quali la videoconferenza.

2.20 Norme minime per l'audizione del minore potrebbero, a giudizio del CESE, contribuire ad evitare il diniego del riconoscimento e dell'esecuzione, o della dichiarazione di esecutività, di una decisione in un altro Stato membro e dunque a migliorare l'accettazione (della decisione stessa) da parte dei cittadini dell'UE. Tali norme potrebbero, ad esempio, stabilire l'età minima che un minore deve avere per essere sentito, ma dovrebbero evitare di occuparsi anche di altre questioni procedurali — stabilendo ad esempio a chi spetti ascoltare il minore — le quali dovrebbero continuare ad essere disciplinate dai singoli Stati membri. Il CESE raccomanda che ai giudici incaricati di sentire i minori venga impartita una formazione sociopedagogica supplementare.

2.21 Il CESE è inoltre favorevole all'abolizione dell'exequatur per tutte le decisioni emesse (nonché per gli atti pubblici formati e gli accordi conclusi) in un altro Stato membro in materia di responsabilità genitoriale. Per quanto riguarda l'esecuzione, materia che di per sé rientra nella competenza degli Stati membri, vale il principio, enunciato nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea, secondo cui l'applicazione delle disposizioni nazionali pertinenti non deve compromettere l'effetto utile del regolamento.

2.22 Inoltre, il permanere del requisito dell'exequatur fa sì che, in ciascun procedimento, i tempi si allunghino in media di diversi mesi, oltre a comportare per i cittadini un aggravio di spese che può arrivare a 4 000 euro ⁽³⁾.

2.23 Detto questo, però, secondo il CESE occorrerebbe comunque mantenere determinati meccanismi di tutela. Tra questi dovrebbero figurare quantomeno la regolare notifica degli atti del procedimento, il diritto delle parti e del minore di essere ascoltati, in particolare nei casi di decisioni contrastanti, e il rispetto di determinate disposizioni procedurali sul collocamento del minore in un altro Stato membro dell'UE, sulla base dell'attuale art. 56 del regolamento Bruxelles II bis.

2.24 Il CESE apprezza inoltre il fatto che, in base alla proposta, qualora il minore rischi di essere esposto a un serio pericolo o comunque di trovarsi in una situazione intollerabile, il giudice dello Stato membro dell'esecuzione abbia la possibilità di disporre i necessari provvedimenti cautelari urgenti: così, ad esempio, il giudice dinanzi al quale penda un procedimento di ritorno potrà accordare ad uno dei genitori il diritto di visita, e questa sua decisione potrà essere eseguita (ossia tale diritto sarà esercitabile) anche nello Stato membro di residenza abituale del minore finché il giudice di quest'ultimo paese non avrà reso una decisione definitiva in merito a tale diritto.

2.25 Il CESE si rallegra che, in base alla proposta della Commissione, il collocamento del minore presso una famiglia affidataria o un istituto di un altro Stato membro debba essere in ogni caso subordinato all'approvazione delle autorità del paese ospitante. Tale requisito, infatti, garantisce che il minore sia assistito in modo mirato in tale paese. Il CESE, inoltre, raccomanda di collocare i minori in via prioritaria all'interno della loro stessa famiglia; qualora ciò non sia possibile o non sia conforme all'interesse del minore, questi dovrebbe essere collocato presso una famiglia affidataria o una struttura di assistenza in comunità.

2.26 Il CESE osserva che, secondo la relazione concernente l'applicazione, occorrono talvolta diversi mesi per accertare se, in un dato caso, il consenso sia necessario. Nei casi in cui il consenso è necessario occorre applicare la procedura di consultazione, che richiede tempi lunghi anche perché alle autorità interpellate non è imposta alcuna scadenza. Di conseguenza, molte autorità richiedenti dispongono il collocamento del minore nel paese ospitante mentre la procedura di consultazione è ancora in corso o prima ancora che sia avviata, perché giudicano che tale collocamento sia urgente e sono consapevoli della durata della procedura. Questo determina una situazione di incertezza giuridica per il minore.

2.27 Il CESE si compiace che la proposta preveda l'introduzione di un termine massimo di otto settimane entro il quale lo Stato membro deve prendere una decisione sulla richiesta. L'accelerazione della procedura tutela l'interesse superiore del minore.

2.28 Il CESE riconosce che, ai sensi della convenzione dell'Aia, la decisione spetta al giudice dello Stato in cui il minore si trova, e fa osservare che, nei casi di sottrazione di minore, il giudice competente sarà quello dello Stato di residenza dell'autore della sottrazione. Il CESE fa osservare che il regolamento Bruxelles II bis prevede già dei servizi gratuiti di consulenza per i genitori che provengono da un paese diverso da quello di residenza attuale del minore.

2.29 Il CESE è, nel complesso, favorevole ad accelerare il procedimento di ritorno con l'adozione di norme minime comuni che stabiliscano, tra le altre cose, anche una procedura di esecuzione uniforme.

⁽³⁾ COM(2016) 411 final, pag. 8.

3. Osservazioni particolari

3.1 Il CESE ravvisa un'esigenza di regolamentazione per i casi in cui un genitore provenga da un paese al di fuori dell'Unione europea. Le migrazioni e lo scambio globale di beni e servizi determinano un aumento dei casi di questo tipo. Il CESE ritiene necessaria la conclusione di accordi bilaterali in particolare con i paesi che non hanno aderito alla convenzione dell'Aia sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori.

3.2 Il CESE ritiene che siano necessari dei chiarimenti per quanto riguarda l'ambito di applicazione del regolamento Bruxelles II bis. La proposta della Commissione non contiene alcuna indicazione riguardo alla questione se nuove forme di matrimonio o di divorzio siano contemplate dal regolamento. Non viene fornita alcuna definizione del concetto di matrimonio, che viene dato per scontato. Anche partendo da una concezione «nazionale» del matrimonio, gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Il CESE propone che il rispetto dell'articolo 21 venga espressamente incluso in uno dei considerando del regolamento.

Bruxelles, 26 gennaio 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
