

Sintesi

A causa della crescente mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione europea e della loro crescente disponibilità a vivere in un altro Stato membro, è aumentato notevolmente anche il numero di casi di sottrazioni transnazionali di minori da parte dei genitori.

Si tratta di casi in cui uno dei genitori trasferisce il figlio o i figli comuni in un altro paese violando i diritti di custodia e di determinazione della residenza. Al bambino in questione viene negato in tal modo il diritto di vivere con entrambi i genitori.

La Convenzione dell'Aja sulla sottrazione dei minori intende proteggere i bambini in caso di sottrazione transnazionale da parte dei genitori, ma esistono numerosi casi in cui, anche nei limiti della sua applicabilità, non si riesce a farla valere.

Il Parlamento europeo ha riconosciuto questa problematica già negli anni 80 e ha creato la carica di mediatrice per i casi di sottrazioni internazionali di minori, al fine di facilitare il raggiungimento, d'intesa con i genitori, di una soluzione responsabile delle controversie, nell'interesse dei figli.

Attualmente seguo come mediatrice circa 30 casi di sottrazione internazionale di minori e mi trovo di fronte a numerose questioni problematiche sia nell'ambito amministrativo e giurisdizionale dei vari Stati che in quello privato delle parti interessate.

Nella presente relazione intermedia vorrei presentare la mia attività di mediatrice e richiamare l'attenzione sulle difficoltà esistenti in questo settore del diritto di famiglia internazionale, affinché possano essere trovate regolamentazioni per migliorare la situazione dei minori in questione e dei loro genitori.

RELAZIONE INTERMEDIA

On. Evelyne Gebhardt

Mediatrice del Parlamento europeo
per i casi di sottrazione internazionale di minori



Bruxelles, 1^o marzo 2007

Mediatrice del Parlamento europeo
per i casi di sottrazione internazionale di minori

On. Evelyne Gebhardt

RELAZIONE INTERMEDIA

I diritti dei bambini sono una componente dei diritti umani, che l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati a rispettare in trattati europei e internazionali. Tutti i diritti umani valgono per i bambini. Determinati diritti valgono esclusivamente o particolarmente per i minori, come il diritto all'istruzione o il diritto al rapporto con entrambi i genitori. Per far valere quest'ultimo diritto e conferirgli una dimensione politica il Parlamento europeo ha istituito alla fine degli anni 80, su iniziativa di Lord Plumb, ex presidente, la carica di mediatore/mediatrice per i casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori.

La prima mediatrice, on. Marie-Claude Vayssade, ha ricoperto questa carica dal 1987 al 1994. Dal 1995 al 2003 le è succeduta la on. Mary Banotti, mio predecessore, e nel dicembre 2004 ho assunto io questa funzione.

A. MEDIATRICE PER I CASI DI SOTTRAZIONE INTERNAZIONALE DI MINORI

A causa dei cambiamenti sociali avvenuti in Europa, in particolare del numero crescente di divorzi e del costante incremento della circolazione delle persone, negli ultimi anni si è registrato un drammatico aumento dei casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori, le cui vittime sono proprio i bambini, che sono privati del diritto di vivere con entrambi i genitori.

Ciò avviene nonostante sia stata adottata la Convenzione dell'Aja sulla sottrazione di minori, uno dei più importanti accordi multilaterali per la protezione dei bambini. Tale convenzione parte dal presupposto che una decisione giuridica sull'affidamento debba essere adottata in linea di principio nel luogo di residenza abituale del bambino. Nel caso in cui uno dei genitori trasferisca il figlio in un altro paese aderente alla convenzione dell'Aja, il bambino deve essere ricondotto al più presto nel precedente luogo di residenza. Questo non esclude, tuttavia, che in casi particolari sorgano problemi di applicazione e d'interpretazione di queste disposizioni.

Si presentano problematici soprattutto i casi che riguardano paesi che non hanno aderito alla convenzione dell'Aja.

La mia funzione di mediatrice del Parlamento europeo consiste quindi nel cercare di indurre le parti in conflitto, generalmente i genitori, a ricorrere a una procedura volontaria ed extragiudiziale per risolvere la situazione conflittuale.

Occorre esaminare caso per caso se sussiste la necessaria disponibilità di entrambi i genitori e quale tipo di impegno sia adatto effettivamente e abbia possibilità di successo.

Attualmente seguo circa 30 casi di sottrazione di minori, una decina dei quali richiede un'assistenza intensiva.

Vengo contattata sia da cittadini dell'UE che da genitori di tutto il mondo privati dei figli e assisto casi in cui gli interessati risiedono in Belgio, Francia, Spagna, Germania, Polonia, Italia, Irlanda, Portogallo, Svezia, Ungheria, Gran Bretagna nonché negli USA, in Georgia, Sudafrica, Nuova Zelanda, Paraguay e Canada.

I genitori interessati contattano il mio ufficio telefonicamente o per e-mail, all'indirizzo MediationChildAbduct@europarl.europa.eu, che ho fatto creare appositamente.

Prossimamente provvederemo alla pubblicazione di una speciale pagina Internet, su cui saranno riportate le principali informazioni sull'attività della mediatrice nonché indicazioni e indirizzi utili riguardo a questo tema.

L'aumento dei casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori ha reso urgentemente necessario un sostegno per l'espletamento delle mie funzioni.

Dopo aver convinto l'amministrazione del Parlamento europeo a istituire un posto a sostegno della carica di mediatrice, dall'agosto 2006 posso avvalermi della collaborazione della sig.ra Magdalena Kleim (tel.: 0032 (0)28 32170; magdalena.kleim@europarl.europa.eu).

B. ATTIVITÀ DI MEDIATRICE

1. Assistenza in casi di sottrazione di minori

Il compito principale del mediatore del Parlamento europeo consiste nel cercare di giungere a una soluzione del conflitto tra i genitori per il bene del bambino. Ciò può avvenire offrendo ai genitori la possibilità di una mediazione e quindi, se entrambi sono d'accordo per risolvere il conflitto in questo modo, proponendo i mediatori adatti.

Una mediazione è un'offerta di intervento extragiudiziale e di responsabilità propria in casi di conflitti tra i genitori riguardo al diritto di visita e di custodia e viene effettuata tenendo presente la responsabilità propria delle parti, con l'aiuto di assistenti neutrali, i mediatori. Si tratta di un procedimento riservato, aperto per quanto riguarda i risultati, in cui non debbono esistere vinti o vincitori. Con l'aiuto dei mediatori, i genitori stessi devono trovare soluzioni sostenibili a lungo termine, che tengano conto delle esigenze del bambino e siano accettabili per entrambi i genitori.

A causa della distanza geografica talvolta considerevole tra i genitori, dell'incertezza delle azioni giudiziarie nonché dell'incertezza giuridica derivante dallo scontro tra culture giuridiche diverse, in molti casi la mediazione è l'unica via per giungere a un accordo equo tra le parti e per trovare una via d'uscita personale dal conflitto sul diritto di residenza e di custodia del bambino.

2. Realizzazione di una rete

L'efficienza del mio lavoro di mediatrice dipende in larga misura dalla qualità della collaborazione con altre istituzioni, come la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea o con gli stessi deputati al Parlamento europeo.

Hanno grande importanza soprattutto i colloqui personali con gli interlocutori competenti della Commissione europea. Riunioni periodiche permettono di scambiare informazioni per trovare soluzioni adatte e possibili miglioramenti a livello europeo, anche nell'ambito di temi strettamente collegati con i casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori.

In qualità di mediatrice partecipo inoltre alle iniziative del Parlamento europeo sui diritti dell'infanzia e ho regolari contatti con colleghi che svolgono attività parlamentari su temi riguardanti i diritti dei bambini e delle famiglie.

Un altro aspetto della mia attività di mediatrice consiste nella realizzazione di una rete operante con le Autorità centrali nazionali, che, in base alla Convenzione dell'Aja sulla sottrazione dei minori (Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori - CAM), sono gli organismi competenti per i casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori. Le Autorità centrali hanno il compito di collaborare con le Autorità centrali degli altri Stati firmatari della CAM, allo scopo di raggiungere gli obiettivi della CAM (art. 7 della CAM). Esse devono fornire informazioni sul diritto vigente nei loro Stati e sui servizi di protezione dei bambini ivi disponibili, favorire lo scambio di comunicazioni, assistere le autorità competenti, favorire le composizioni amichevoli e individuare il luogo di soggiorno dei minori trasferiti o trattenuti illegalmente.

Generalmente la collaborazione con le Autorità centrali non presenta difficoltà e ottengo il sostegno desiderato.

In alcuni casi, però, le richieste vengono ignorate o le informazioni non vengono fornite e questo ostacola la possibilità di successo della mediazione.

La giustificazione fornita è che la carica del mediatore del Parlamento europeo deve essere considerata di carattere esclusivamente interno e non costituisce quindi un'autorità ai sensi della CAM.

Poiché questa valutazione non giova alla soluzione dei conflitti nei casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori, durante i viaggi nei paesi firmatari della CAM cerco anche, se possibile, di visitare le Autorità centrali per poter creare tramite colloqui personali le basi di una collaborazione eventualmente necessaria.

Se pertinente, il regolamento (CE) n. 2201/2003 (regolamento Bruxelles II bis), in vigore dal 1° marzo 2005, prevale rispetto alla CAM.

In base a tale regolamento, tutte le decisioni in materia di responsabilità genitoriale, incluse le misure di protezione del minore, indipendentemente dal fatto che esista un collegamento con un altro procedimento in materia matrimoniale o che si tratti di decisioni relative alla responsabilità dei genitori sui figli avuti in comune, sono

riconosciute e applicate negli altri Stati membri dell'UE (fuorché in Danimarca) senza che sia necessario ricorrere a particolari procedure per il riconoscimento o l'esecuzione della decisione. Inoltre, è il tribunale dello Stato membro in cui il bambino aveva la propria dimora abituale che decide in merito alla responsabilità dei genitori.

L'introduzione di questa regolamentazione può rappresentare un notevole miglioramento nella soluzione dei conflitti di affidamento dei bambini, poiché un genitore che intenda sottrarre il figlio all'altro genitore può ottenere un titolo esecutivo solo nel paese di dimora abituale del bambino prima della sua sottrazione. In questo modo non ottiene in genere alcun vantaggio rispetto all'altro genitore, il quale finora doveva spesso affrontare una cultura giuridica straniera.

È probabile che questo possa ridurre la motivazione per le sottrazioni di minori da parte dei genitori all'interno dell'UE, ma manca ancora una valutazione intermedia della Commissione europea sull'efficacia del regolamento Bruxelles II bis.

Inoltre, è molto importante lo scambio regolare e la cooperazione con le ONG attive in questo campo.

A questo proposito, ad esempio, assieme all'organizzazione britannica REUNITE, che si occupa della soluzione di conflitti legati alla sottrazione di minori da parte dei genitori, ho organizzato nel dicembre 2005 una manifestazione al Parlamento europeo, sotto il patronato del presidente allora in carica, on. Josep Borrell, durante la quale è stata presentata una nuova edizione della guida in cui sono indicate le possibilità di intervento di cui dispone un parlamentare, che riceve una richiesta in tal senso da un genitore del suo paese.

Vorrei inoltre menzionare la collaborazione con la fondazione della principessa Jacqueline de Croÿ e il nostro reciproco sostegno nella lotta per i diritti dell'infanzia.

Nel quadro della mia attività, la cooperazione con esperti in procedimenti di mediazione, psicologi, psicologi dell'infanzia, pedagogisti, assistenti sociali, giuristi e giudici di tutto il mondo è necessaria quanto la collaborazione con Interpol e la polizia nazionale.

La mia attività include inoltre la regolare partecipazione alle conferenze della Convenzione dell'Aja, che nel 2006 si sono svolte a Malta e all'Aja.

Come mediatrice del Parlamento europeo sostengo l'istituzione di un gruppo di mediatori germano-polacco (seguendo l'esempio del gruppo di mediatori franco-tedesco), che può essere interpellato nei casi di sottrazione in cui sono coinvolti minori e genitori tedeschi e polacchi.

Al fine di sensibilizzare i parlamentari europei sul tema della sottrazione di minori da parte di un genitore, conferire a questo tema una dimensione politica e migliorare per quanto possibile la situazione attuale per i minori interessati, ho presentato una proposta di relazione d'iniziativa alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE).

C. ASPETTI PROBLEMATICI

1. *Difficoltà incontrate dai genitori*

In caso di necessità possiamo inoltre fornire un sostegno per contattare le autorità del paese in cui è stato trasferito il minore.

Ciò avviene soprattutto se uno dei genitori denuncia la mancata cooperazione con o fra le autorità, ad esempio le Autorità centrali o la polizia locale.

I genitori interessati riferiscono spesso difficoltà per quanto riguarda il sostegno in questioni relative a procedimenti in corso, ad esempio nell'esecuzione di un procedimento di recupero secondo la Convenzione dell'Aja, l'accesso a documenti o l'emanazione di ordinanze giudiziarie, decise senza previa consultazione del genitore straniero.

Le denunce riguardano violazioni da parte delle autorità, a volte flagranti, del diritto dei minori di avere entrambi i genitori, i ritardi di intervento delle Autorità centrali e la mancanza di sostegno della polizia locale quando un genitore scompare con il figlio, per impedire il recupero del bambino.

Un'altra critica espressa dai genitori riguarda la mancanza di obiettività delle autorità e istituzioni locali, che tendono ad appoggiare più il genitore del proprio paese che quello straniero. Solo in un numero limitato di casi sono stati compiuti gli accertamenti necessari a stabilire se la sottrazione del minore, oltre ad essere illegale, costituisca un reato penale.

Un'altra difficoltà riferita dai genitori interessati è il fatto che l'eccessiva durata dei procedimenti di recupero dei figli o la limitazione del diritto di visita hanno la conseguenza di rendere tra loro estranei genitori e figli.

La manipolazione dei figli a scapito dell'altro genitore, detta "sindrome di alienazione genitoriale" (Parental Alienation Syndrom - PAS) è un'altra difficoltà che i genitori si trovano ad affrontare nel contesto di una sottrazione di minori. In questo caso i figli dimostrano un forte astio nei confronti di un genitore, che ostacola anche la mediazione, poiché i genitori si servono dei figli come arma.

Il procedimento di rimpatrio di un minore secondo la Convenzione dell'Aja è ostacolato dalle differenze esistenti fra le culture e gli ordinamenti giuridici nazionali, nonché dai conflitti di competenza. Ciò va anche a scapito della mediazione, perché in molti casi la procedura di conciliazione non viene proposta o è proposta troppo tardi, come ultimo espediente.

2. *Difficoltà incontrate dalla mediatrice nella sua attività*

Purtroppo molto spesso i genitori interessati si mettono in contatto con me quando la situazione conflittuale fra le due parti si è già deteriorata e questo rende più difficoltoso un tentativo di mediazione. Ciò vale anche per i casi in cui uno dei genitori si rivolge a me quando un'azione giudiziaria ha avuto un esito per lui insoddisfacente e non esistono più possibilità di vincere la causa.

In questi casi manca talvolta la volontà di tentare seriamente una mediazione.

Questo produce aspettative sbagliate nei confronti dell'attività del mediatore del Parlamento europeo.

I genitori richiedono essenzialmente:

- che siano influenzate le sentenze emesse da un tribunale o decisioni amministrative di un'autorità;
- che siano modificate norme nazionali di diritto familiare o procedurale;
- che siano create o soppresse istituzioni nazionali;
- consulenze giuridiche.

Altre difficoltà sono causate dalle opinioni soggettive di certe organizzazioni di "autoaiuto" e delle persone in causa in casi di sottrazione internazionale di minore da parte dei genitori, che, a causa dei conflitti spesso lunghi e inutili con ex partner, autorità straniere, tribunale e istituzioni, hanno accumulato un notevole quantitativo di frustrazione, il che in genere è comprensibile per i casi in cui queste persone sono coinvolte personalmente.

È necessario inoltre migliorare ancora le mie possibilità di comunicazione con alcune Autorità centrali.

Purtroppo in molti casi si ha anche la conferma della mancanza di professionalità e di conoscenza delle norme giuridiche da parte dei responsabili della polizia locale in materia di sottrazione internazionale di minori, di cui si lamentano i genitori interessati. In effetti alla polizia locale e alle altre autorità amministrative manca spesso la volontà e la capacità di applicare coerentemente la Convenzione dell'Aja e di occuparsi del genitore straniero. La conoscenza delle disposizioni della Convenzione dell'Aja del 1980 è a volte molto ridotta e può portare a inutili divergenze fra i genitori. L'interesse dei minori viene così stabilito in base a considerazioni personali e non in base alle disposizioni giuridiche vigenti.

D. ATTIVITÀ PUBBLICA DELLA MEDIATRICE

A causa del numero crescente di casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori e dell'aumento delle attività riguardanti il networking, la creazione di un impiego per il sostegno della mia funzione al Parlamento europeo è diventata indispensabile e perciò mi sono rivolta all'amministrazione del Parlamento europeo con l'urgente richiesta di un sostegno personale.

A partire dal settembre 2006 posso avvalermi per la mia attività della collaborazione di una giurista.

Questo mi consente di prestare un'assistenza più efficace nei casi di sottrazione internazionale di minori, di intensificare i contatti con esperti, creare reti pertinenti e svolgere una maggiore attività pubblica nell'ambito della mia funzione.

Ritengo molto importante uno scambio regolare con i rappresentanti della Commissione europea. Questa cooperazione permette non solo di discutere su casi concreti, ma anche di elaborare e scambiare proposte di miglioramento sul piano legislativo.

Inoltre, è molto importante uno scambio regolare con l'Ufficio permanente della Conferenza dell'Aja sul diritto privato internazionale.

1. Proposte di ulteriori miglioramenti per la soluzione dei casi di sottrazione internazionale di minori

Come consulente di genitori che richiedono aiuto, vittime di una sottrazione internazionale di minori, ho potuto acquisire una conoscenza approfondita della problematica e una visione dei molteplici aspetti dei casi di sottrazione internazionale di minori. Grazie a questa profonda conoscenza vorrei cogliere l'occasione per presentare alcune proposte volte a migliorare la situazione degli interessati, in primo luogo dei minori, che potranno servire da base per una modifica delle disposizioni legislative.

- Uno degli obiettivi principali dovrebbe essere il rafforzamento della mediazione professionale come alternativa ai tradizionali procedimenti giudiziari di diritto civile per risolvere le controversie.

Attualmente, nella maggior parte degli Stati membri viene soltanto fornita, se lo è, una mediazione volontaria proposta dalle ONG. Finora non è stato possibile ottenere in misura sufficiente un'inclusione permanente della mediazione, in particolare nei procedimenti di divorzio e di affidamento dei figli. Le parti in conflitto scelgono molto raramente di propria iniziativa il ricorso a un mediatore professionista.

In base alle esperienze raccolte finora, un tentativo di mediazione in una controversia di affidamento internazionale va intrapreso il più presto possibile, finché non vi sono ancora vinti e vincitori in una causa e finché il conflitto non è ancora giunto alla rottura completa delle relazioni.

I cittadini dell'UE dovrebbero essere convinti del valore e della praticità dei procedimenti alternativi di risoluzione delle controversie, in particolare della mediazione. Essi rappresentano generalmente un'alternativa più vantaggiosa, veloce e meno dispendiosa rispetto ai procedimenti giudiziari. Inoltre, nel caso di un fallimento della mediazione, ai cittadini rimane ancora il diritto di ricorrere in giudizio come ultima possibilità.

Come mediatrice per i casi di sottrazione di minori mi aspetto molto dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio su particolari aspetti della mediazione in questioni civili e commerciali.

- È necessario inoltre svolgere una più intensa attività di informazione a livello europeo, in modo generale e preventivo, per quanto riguarda la mediazione, sensibilizzando le coppie di genitori binazionali in modo da evitare sin dall'inizio l'aggravarsi di queste situazioni familiari.

Occorre anche un'informazione migliore e possibilmente più ampia del pubblico sugli accordi internazionali in vigore e sulle possibilità di assistenza e di consulenza disponibili in caso di necessità, affinché gli interessati possano ottenere un aiuto possibilmente rapido ed esperto.

- Poiché i genitori interessati e le Autorità centrali nazionali temono che in caso di fallimento di una mediazione il loro caso possa cadere in prescrizione, la possibilità di una mediazione generalmente non viene neanche presa in considerazione. Per questo motivo sarebbe utile se gli Stati membri potessero adottare provvedimenti appropriati per garantire che dopo il fallimento di una mediazione i genitori possano ricorrere in giudizio senza il rischio di una prescrizione.

A tale scopo l'inizio di una mediazione dovrebbe comportare la sospensione della prescrizione.

- Occorre inoltre prendere in considerazione l'esecutività delle decisioni di mediazione, al fine di rafforzare la posizione della mediazione e renderla vincolante. Questo potrebbe essere effettuato anche tramite l'ufficializzazione della decisione di mediazione da parte di un tribunale competente.
- Per far sì che i tribunali e le autorità abbiano un grado di conoscenza più elevato possibile in materia di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori, propongo inoltre di centralizzare negli Stati membri dell'Unione europea la competenza dei tribunali e delle amministrazioni, affinché questi casi delicati siano trattati da specialisti qualificati ed esperti.

Allo scopo di eliminare gli ostacoli burocratici dovrebbe essere intensificata la collaborazione fra le autorità, in particolare le Autorità centrali, ma anche quelle competenti in materia di diritto di soggiorno e di affidamento.

I ritardi dei procedimenti giudiziari costituiscono tuttora, nonostante i progressi compiuti degli ultimi anni, un grave ostacolo al mantenimento di rapporti fra i figli e i genitori a cui sono stati sottratti, e possono avere la conseguenza di rendere uno dei genitori estraneo ai figli.

- Occorre che nella società si crei la consapevolezza che la sottrazione di un minore è un grave errore e che chi se ne rende responsabile non può ottenere alcun effettivo vantaggio dalla sua azione.

2. *Strategia europea per i diritti dei minori*

Vorrei inoltre sostenere più concretamente la strategia sull'infanzia menzionata da Franco Frattini, vicepresidente della Commissione europea. Dalla pratica nascono vari appelli e proposte, ad esempio di stabilire definizioni chiare sul piano europeo di concetti come "rapimento di minori" oppure "dimora abituale".

Spero che prossimamente si avrà in Europa un miglioramento delle condizioni di base reali e giuridiche dei minori trasferiti in un altro paese da uno dei genitori.

Per questo motivo sostengo le seguenti proposte di azione legislativa:

- Inclusione delle agenzie europee esistenti, p.es. SOLVIT, e introduzione di servizi online per gli interessati
- Promozione di formazioni per giudici, avvocati e mediatori
- Armonizzazione delle norme giuridiche relative ai rapporti fra genitori e figli
- Rafforzamento dei diritti dei minori.