



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 15.4.2014
COM(2014) 225 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**concernente l'applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio 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**

INTRODUZIONE

La crescente mobilità dei cittadini nell'Unione¹ ha determinato un aumento costante del numero di famiglie che hanno una dimensione internazionale, specialmente di quelle i cui membri possiedono cittadinanze diverse, vivono in Stati membri differenti o vivono in uno Stato membro di cui almeno uno di loro non è cittadino. A norma dell'articolo 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione adotta misure nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile che presenti implicazioni transfrontaliere. In caso di scioglimento del nucleo familiare, tale cooperazione è particolarmente necessaria per offrire ai figli un contesto giuridico sicuro in cui mantenere rapporti con coloro che esercitano su tali minori la responsabilità genitoriale, anche nel caso in cui vivano in un altro Stato membro.

Il regolamento n. 1347/2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di divorzio, separazione personale e annullamento del matrimonio, nonché delle decisioni in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi, è stato il primo strumento adottato dall'Unione nel campo della cooperazione giudiziaria in tema di diritto di famiglia². Detto regolamento è stato abrogato dal regolamento n. 2201/2003³ (generalmente noto come regolamento Bruxelles II bis, qui di seguito denominato "regolamento"), applicabile dal 1° marzo 2005 a tutti gli Stati membri esclusa la Danimarca⁴, che costituisce la chiave di volta della cooperazione giudiziaria dell'Unione in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale.

Il regolamento contiene norme uniformi per la risoluzione dei conflitti di competenza tra Stati membri e agevola la libera circolazione di decisioni, accordi e atti pubblici nell'Unione, stabilendo disposizioni relative al loro riconoscimento e alla loro esecuzione in un altro Stato membro; integra la convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori⁵ ("convenzione dell'Aia del 1980") e sancisce norme

¹ Nel 2011 erano 33,3 milioni i cittadini stranieri residenti nell'Unione dei 27, pari al 6,6% della popolazione totale. Per la maggior parte, vale a dire 20,5 milioni, erano cittadini di paesi non appartenenti all'Unione, mentre i restanti 12,8 milioni erano cittadini di altri Stati membri. Poiché la cittadinanza può cambiare nel corso del tempo, è utile anche presentare le informazioni per paese di nascita. Nel 2011 erano 48,9 milioni i residenti nati all'estero nell'Unione, ossia il 9,7% della popolazione totale; di questi, 32,4 milioni erano nati al di fuori dell'Unione, mentre 16,5 milioni erano nati in un altro Stato membro (Statistics in Focus, 31/2012: "*Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27*", Eurostat).

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 30.6.2000), modificato dal regolamento (CE) n. 2116/2004 del Consiglio, del 2 dicembre 2004 (GU L 367 del 14.12.2004).

³ 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).

⁴ La Danimarca, conformemente agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, non partecipa all'adozione di tale regolamento e non ne è pertanto vincolata né soggetta alla sua applicazione. Ai fini della presente relazione, l'espressione "Stati membri" non comprende la Danimarca.

⁵ La convenzione si applica in tutti gli Stati membri.

specifiche per quanto concerne il suo rapporto con diverse disposizioni della convenzione dell'Aia del 19 ottobre 1996 sulla competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, nonché la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure per la tutela dei minori⁶ ("convenzione dell'Aia del 1996")⁷.

Il regolamento non contiene norme che stabiliscano quale diritto sia applicabile alle controversie transfrontaliere negli ambiti da esso coperti. In riferimento al diritto applicabile, già nel novembre 2004 il Consiglio europeo ha esortato la Commissione a presentare un libro verde sulle norme di conflitto nelle cause di divorzio⁸. Nel 2006, la Commissione ha proposto modifiche da apportare al regolamento per quanto concerne la competenza e l'introduzione di norme relative al diritto applicabile in materia matrimoniale (qui di seguito "proposta di modifica del regolamento formulata dalla Commissione nel 2006")⁹. In seno al Consiglio non è stato possibile raggiungere l'unanimità sulle norme in materia di diritto applicabile e, pertanto, la Commissione ha ritirato la proposta di modifica del regolamento formulata nel 2006¹⁰. Sulla base di nuove proposte della Commissione¹¹, 14 Stati membri hanno convenuto di rafforzare la cooperazione tra loro¹² e hanno adottato il regolamento (UE) n. 1259/2010 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale¹³ (di seguito denominato "regolamento Roma III"). È stata la prima volta in cui ci si è avvalsi della cooperazione rafforzata nell'Unione. Per sua natura, una cooperazione rafforzata è aperta alla partecipazione di tutti gli

⁶ Decisione del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che autorizza gli Stati membri a firmare, nell'interesse della Comunità, la convenzione dell'Aia del 1996 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 (GU L 48 del 21.2.2003, pag. 1). La convenzione è applicabile in tutti gli Stati membri fuorché Belgio e Italia, che l'hanno firmata, ma non l'hanno ancora ratificata.

⁷ In virtù dell'articolo 61, il regolamento si applica: (i) se il minore ha la sua residenza abituale nel territorio di uno Stato membro e (ii) per quanto concerne riguarda il riconoscimento e l'esecuzione di una decisione emessa in uno Stato membro, anche se il minore risiede abitualmente nel territorio di uno Stato non membro che è parte contraente di detta convenzione.

⁸ Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, adottato dal Consiglio europeo il 4-5 novembre 2004.

⁹ Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale (COM(2006) 399 def.).

¹⁰ GU C 109 del 16.4.2013, pag. 7.

¹¹ Proposta di decisione n. .../2010/UE del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (COM(2010) 104 definitivo — 2010/0066 (APP)); proposta di regolamento (UE) del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (COM(2010) 105 definitivo — 2010/0067 (CNS)).

¹² Decisione del Consiglio, del 12 luglio 2010, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale (2010/405/UE), GU L 189 del 22.7.2010, pag. 12. I 14 Stati membri che hanno stabilito una cooperazione rafforzata tra loro sono: Belgio, Bulgaria, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Portogallo, Romania e Slovenia.

¹³ Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (GU L 343 del 29.12.2010, pag. 10). Il regolamento Roma III si applica nei 14 Stati membri originari dal 21 giugno 2012.

Stati membri, con il fine ultimo di giungere al recepimento del regolamento Roma III da parte di tutti gli Stati membri. Dopo l'adozione del regolamento Roma III, altri due Stati membri hanno deciso di partecipare alla cooperazione rafforzata¹⁴.

La presente relazione, stilata in ottemperanza dell'articolo 65 del regolamento¹⁵, segue la struttura del regolamento, esaminando in sezioni distinte le disposizioni in materia di competenza, riconoscimento ed esecutività delle decisioni e la cooperazione tra le autorità centrali degli Stati membri. Si sofferma altresì più specificatamente su una serie di temi trasversali: il rimpatrio del minore in caso di sottrazione da parte di un genitore, l'esecuzione delle decisioni e il collocamento di un minore in un altro Stato membro.

La relazione, che rappresenta una prima valutazione dell'applicazione del regolamento sino a oggi, senza avere la pretesa di essere esauriente, si avvale delle indicazioni fornite dai membri della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale ("RGE")¹⁶ nonché degli studi disponibili¹⁷, del libro verde della Commissione sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio¹⁸, della proposta di modifica del regolamento formulata dalla Commissione nel 2006 e del lavoro svolto nell'ambito della conferenza dell'Aia in materia di diritto privato internazionale sul seguito dato alle convenzioni dell'Aia del 1980 e del 1996. Infine, la relazione tiene conto delle lettere, dei reclami e delle petizioni dei cittadini, nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("la Corte") sul regolamento.

1. COMPETENZA GIURISDIZIONALE

1.1. In materia matrimoniale

Visto il numero crescente di coppie internazionali e l'elevata percentuale di divorzi nell'Unione, la competenza in materia matrimoniale riguarda, ogni anno, un numero notevole di cittadini¹⁹. Le norme in materia di competenza giurisdizionale contenute nel regolamento

¹⁴ Il regolamento Roma III si applicherà in Lituania dal 22 maggio 2014 (GU L 323 del 22.11.2012, pag. 18) e in Grecia dal 29 luglio 2015 (GU L 23 del 28.1.2014, pag. 41).

¹⁵ L'articolo 65 dispone che, entro il 1° gennaio 2012, la Commissione presenti al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'applicazione del regolamento in base alle informazioni fornite dagli Stati membri.

¹⁶ In particolare, le discussioni nell'ambito e delle riunioni della RGE e le risposte della RGE a un questionario della Commissione del 2013. Cfr. anche la Guida delle migliori pratiche e delle norme minime comuni della Rete giudiziaria europea, consultabile all'indirizzo: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-it.do.

¹⁷ Cfr. l'allegato alla presente relazione.

¹⁸ COM(2005) 82 def.

¹⁹ Su circa 122 milioni di matrimoni celebrati nell'Unione, all'incirca 16 milioni (13%) hanno una dimensione transfrontaliera. Su 2,4 milioni di matrimoni celebrati nell'Unione nel 2007, circa 300 000 rientravano in tale categoria. Lo stesso dicasi per 140 000 (13%) dei 1 040 000 divorzi avvenuti nell'Unione nello stesso anno (cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Eliminare le incertezze legate ai diritti patrimoniali delle coppie internazionali, COM(2011) 125 def.). Secondo i dati Eurostat per il 2010, ogni anno nell'Unione sono celebrati più di 2,2 milioni di nuovi matrimoni, mentre i divorzi sono circa 1 milione.

hanno contribuito a semplificare il quadro giuridico in una situazione già complessa per le persone interessate. Tuttavia, rispetto a tali norme sono emerse alcune difficoltà²⁰.

In primo luogo, i motivi alternativi (anziché gerarchici) di competenza giurisdizionale enunciati nel regolamento, unitamente all'assenza di norme armonizzate in materia di conflitto di leggi nell'intera Unione, possono indurre un coniuge a "correre in tribunale" per presentare istanza di divorzio prima dell'altro coniuge, allo scopo di assicurarsi che la legge applicata nel procedimento di divorzio tuteli i suoi interessi²¹. Il regolamento Roma III ha ridotto la possibilità che un coniuge ricorra precipitosamente alle vie legali, in quanto contiene norme armonizzate per stabilire il diritto applicabile alle controversie matrimoniali negli Stati membri partecipanti. Tuttavia, poiché il regolamento non è ancora in vigore in tutti gli Stati membri, il diritto applicabile a una controversia matrimoniale potrebbe differire a seconda delle norme di conflitto (regolamento Roma III o norme nazionali) vigenti nello Stato membro in cui si svolge il procedimento. La "corsa in tribunale" potrebbe sfociare nell'applicazione di un diritto al quale il convenuto non si sente particolarmente legato o che non tiene conto dei suoi interessi, complicando ulteriormente gli sforzi di riconciliazione e lasciando poco tempo per la mediazione.

In secondo luogo, il regolamento non prevede la possibilità che i coniugi designino l'autorità giurisdizionale competente di comune accordo. La tendenza degli ultimi strumenti dell'Unione in materia civile è quella di consentire alle parti una certa autonomia (cfr., ad esempio, il regolamento in materia di obbligazioni alimentari del 2008²² o il regolamento in materia di successioni del 2012²³). L'introduzione di un'autonomia limitata delle parti nel regolamento, che consenta ai coniugi di concordare l'autorità giurisdizionale competente, potrebbe essere particolarmente utile nei casi di divorzio consensuale, specialmente alla luce

²⁰ Ad esempio, sono sorte difficoltà di interpretazione del motivo di competenza basato sul territorio "di cui i due coniugi sono cittadini" (articolo 3, paragrafo 1, lettera b)) nei casi in cui entrambi i coniugi possiedono la cittadinanza di due stessi Stati membri. La Corte, richiamandosi alla scelta dell'autorità giurisdizionale competente da parte dei soggetti, soprattutto nei casi in cui è stato esercitato il diritto alla libera circolazione, ha affermato che tale disposizione non può essere interpretata nel senso che può essere presa in considerazione unicamente una cittadinanza "prevalente". Le autorità giurisdizionali degli Stati membri di cui i coniugi sono cittadini sono competenti e i coniugi possono adire l'autorità dello Stato membro di loro scelta: causa C-168/08 *Hadadi* [2009] Racc. I-06871, punti 52, 53, 58.

²¹ Uno degli obiettivi della proposta della Commissione del 2006 volta a modificare il regolamento era prevenire tale "corsa in tribunale", instaurando norme di conflitto armonizzate in tutti gli Stati membri. L'introduzione di norme di conflitto armonizzate avrebbe ridotto tale rischio in quanto qualunque autorità adita nell'Unione avrebbe dovuto applicare il diritto stabilito dalle norme comuni. Poiché il regolamento Roma III relativo al diritto applicabile e alla separazione personale non vale per tutti gli Stati membri, questa preoccupazione permane.

²² Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, GU L 7 del 10.1.2009, pag. 1 ("regolamento in materia di obbligazioni alimentari").

²³ Regolamento (UE) n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo, GU L 201 del 27.7.2012, pag. 107 ("regolamento in materia di successioni").

del fatto che, a norma del regolamento Roma III, i coniugi hanno la possibilità di concordare il diritto applicabile alla loro controversia matrimoniale.

Le risposte pervenute in relazione alla proposta di modifica del regolamento formulata dalla Commissione nel 2006 sottolineavano già la necessità di rafforzare la certezza del diritto e la prevedibilità introducendo una limitata autonomia delle parti ed evitando la "corsa in tribunale"²⁴. Le risposte hanno altresì rivelato che l'articolo 6, in cui si conferma la natura esclusiva della competenza giurisdizionale stabilita a norma degli articoli 3, 4 e 5 del regolamento, poteva creare confusione ed era superfluo, in quanto gli articoli 3, 4 e 5 illustrano le circostanze in cui un'autorità giurisdizionale ha competenza esclusiva²⁵.

Le norme in materia di competenza giurisdizionale contenute nella proposta di modifica del regolamento formulata dalla Commissione nel 2006, nella proposta formulata dalla Commissione nel 2011 in materia di regime patrimoniale tra coniugi e in recenti regolamenti in materia civile²⁶ potrebbero essere considerate modelli per migliorare le attuali norme sulla competenza giurisdizionale in materia matrimoniale.

1.2. In materia di responsabilità genitoriale

Il regolamento copre tutte le decisioni in materia di responsabilità genitoriale, indipendentemente da eventuali collegamenti con procedimenti matrimoniali, per garantire la parità di tutti i minori. Ciò rispecchia il notevole aumento della percentuale di nascite fuori dal matrimonio registrato nell'ultimo ventennio in quasi tutti gli Stati membri, segnale di un mutamento nel modello tradizionale di costituzione di una famiglia²⁷. Tra gli aspetti della responsabilità genitoriale vi sono i diritti di affidamento e i diritti di visita.

Il regolamento stabilisce una norma generale di competenza giurisdizionale basata sulla residenza abituale del minore (articolo 8), per garantire un legame concreto tra il minore e lo Stato membro che esercita tale competenza²⁸. Questo principio è rafforzato dalle disposizioni in materia di competenza giurisdizionale applicabili nei casi di sottrazione transfrontaliera di minori (articolo 10). In tali casi, l'autorità giurisdizionale dello Stato membro nel quale il

²⁴ Proposta di modifica del regolamento formulata dalla Commissione nel 2006, pag. 5.

²⁵ Proposta di modifica del regolamento formulata dalla Commissione nel 2006, pag. 8. Cfr. anche causa C-68/7 *Sundelind Lopez*, [2007] Racc. I-10403.

²⁶ Proposta della Commissione relativa alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi, COM(2011) 126 def. ("proposta della Commissione in materia di regimi patrimoniali tra coniugi"); regolamento in materia obbligazioni alimentari; regolamento in materia di successioni.

²⁷ Ogni anno nascono più di 5 milioni di bambini nell'Unione dei 28 (Statistiche Eurostat 2004-2011). Nel 2010, circa il 38,3 % dei bambini è nato al di fuori del matrimonio, mentre il dato corrispondente nel 1990 era il 17,4 % (Eurostat).

²⁸ La Corte ha fornito indicazioni per l'interpretazione del concetto di residenza abituale nella causa C-523/07 *A.*, [2009] Racc. I-02805 e nella causa C-497/10 *PPU Mercredi*, [2010] Racc. I-14309. In relazione agli articoli 8 e 10, la Corte ha sostenuto, in particolare, che la residenza abituale del minore corrisponde al luogo che rispecchia un certo grado di integrazione del minore in un ambiente sociale e familiare e che spetta all'autorità giurisdizionale nazionale stabilire la residenza abituale del minore, tenendo conto di tutte le circostanze di fatto specifiche di ogni singolo caso.

minore aveva la residenza abituale immediatamente prima della sua sottrazione (di seguito denominata "autorità giurisdizionale di origine") conserva la competenza giurisdizionale fino a che il minore non abbia acquisito una residenza abituale in un altro Stato membro e fino a che non siano state soddisfatte alcune ulteriori condizioni, in particolare fino a che l'autorità giurisdizionale di origine non abbia emanato una decisione di affidamento che non prevede il ritorno del minore²⁹.

Le norme sulla proroga della competenza, che favoriscono una soluzione consensuale e, in particolare, evitano che i procedimenti in materia di divorzio e responsabilità genitoriale siano affrontati da autorità giurisdizionali di diversi Stati membri (articolo 12), sebbene repute utili dagli esperti, hanno sollevato interrogativi in merito all'interpretazione delle condizioni che devono essere soddisfatte³⁰. Dal canto loro, le disposizioni relative al trasferimento delle competenze a un'autorità giurisdizionale più adatta a trattare il caso ove ciò corrisponda all'interesse del minore (articolo 15) hanno creato, in alcune circostanze, difficoltà per quanto concerne il loro funzionamento, soprattutto in ragione del fatto che l'autorità giurisdizionale destinataria della richiesta spesso non comunica tempestivamente l'accettazione della competenza all'autorità giurisdizionale richiedente.

In casi di urgenza, può risultare necessario che le autorità giurisdizionali di uno Stato membro adottino provvedimenti provvisori concernenti un minore presente sul loro territorio anche se non hanno competenza sul merito del caso (articolo 20). La Corte ha fornito indicazioni sulle modalità per applicare provvedimenti provvisori in caso di sottrazione di minore, chiarendo che l'autorità giurisdizionale dello Stato membro in cui il minore è stato trasferito dopo essere stato sottratto non ha la facoltà di adottare un provvedimento provvisorio che conceda l'affidamento a un genitore per un minore che non si trovi sul suo territorio, qualora un'autorità giurisdizionale competente abbia provvisoriamente concesso l'affidamento a un genitore prima della sottrazione e la decisione sia stata dichiarata esecutiva in detto Stato membro³¹.

La norma in materia di litispendenza, in virtù della quale l'autorità giurisdizionale successivamente adita è tenuta a sospendere il procedimento finché non sia stata accertata la competenza dell'autorità giurisdizionale preventivamente adita, in modo da evitare procedimenti concomitanti in Stati membri diversi e pronunce contraddittorie, ha posto

²⁹ L'interpretazione di quest'ultima condizione è stata chiarita dalla Corte nella causa C-211/10 PPU *Povse* [2010] Racc. I-06673. La Corte ha stabilito che un provvedimento provvisorio pronunciato dall'autorità giurisdizionale di origine non rappresenta una "decisione di affidamento che non prevede il ritorno del minore" e, pertanto, non può costituire la base per un trasferimento di competenza alle autorità giurisdizionali dello Stato membro nel quale il minore è stato trasferito illecitamente. Infatti, se l'effetto di un provvedimento provvisorio fosse una perdita di competenza sulla questione dell'affidamento del minore, l'autorità giurisdizionale competente dello Stato membro in cui il minore risiedeva abitualmente potrebbe essere dissuasa dall'adottare un provvedimento provvisorio, pur essendo nell'interesse del minore adottarlo (punti 47 e 50).

³⁰ In particolare, a norma dell'articolo 12, paragrafo 3.

³¹ Causa C-403/09 PPU *Detiček*, [2009] Racc. I-12193.

problemi di interpretazione³². La Corte ha chiarito che tale norma non è applicabile nei casi in cui l'autorità giurisdizionale preventivamente adita in materia di responsabilità genitoriale è adita unicamente per l'adozione di provvedimenti provvisori e l'autorità giurisdizionale successivamente adita per ottenere gli stessi provvedimenti è l'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro competente sul merito del caso³³.

Sarebbe opportuno approfondire in che misura l'interpretazione fornita dalla Corte possa essere incorporata nel regolamento, nonché come sia possibile migliorare, nella pratica, l'applicabilità di talune disposizioni.

1.3. Questioni di competenza giurisdizionale valide sia in materia matrimoniale che in materia di responsabilità genitoriale

In materia matrimoniale, l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro è competente se (i) almeno uno dei coniugi risiede abitualmente in detto Stato membro da un periodo di tempo minimo o (ii) entrambi i coniugi sono cittadini di detto Stato membro, indipendentemente dal fatto che vivano nell'Unione o in uno Stato terzo (articolo 3). Secondo le disposizioni del regolamento in materia di competenza residua (articolo 7), l'accesso all'autorità giurisdizionale di uno Stato membro da parte di coniugi che siano cittadini di diversi Stati membri dell'Unione e vivano in uno Stato terzo è determinato dalla legge di ciascuno Stato membro³⁴.

In materia di responsabilità genitoriale su un minore, l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro ha, di norma, competenza se il minore risiede abitualmente in detto Stato membro alla data in cui l'autorità viene adita (articolo 8). Qualora il minore risieda abitualmente in uno Stato terzo, la competenza può comunque essere attribuita a uno Stato membro, purché i genitori l'abbiano espressamente accettata e ciò sia nell'interesse del minore (articolo 12). Se i genitori non concordano, la possibilità di intentare un procedimento dinanzi all'autorità giurisdizionale di uno Stato membro per un minore residente abitualmente al di fuori dell'Unione dipende, secondo le disposizione in materia di competenza residua, dalla legge di ciascuno Stato membro (articolo 14)³⁵.

³² In relazione a tale norma, la Corte ha affermato, nella causa C-497/10 PPU *Mercredi* [2010] Racc. I-14309, che le decisioni di un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro che si rifiutino di disporre il tempestivo ritorno di un minore a norma della convenzione dell'Aia del 1980 sotto la competenza di un'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro e che riguardino la responsabilità genitoriale rispetto a detto minore non hanno alcun effetto sulle decisioni da pronunciare nell'altro Stato membro in procedimenti riguardanti la responsabilità genitoriale intentati precedentemente e ancora pendenti nell'altro Stato membro.

³³ Causa C-296/10 *Purrucker II*, [2010] Racc. I-11163.

³⁴ Cfr. proposta di modifica del regolamento formulata dalla Commissione nel 2006; documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2006) 949 - *Impact assessment* e studio sulla competenza residua (*Study on Residual Jurisdiction*) citato nell'allegato alla presente relazione.

³⁵ Lo *Study on Residual Jurisdiction* citato nell'allegato alla presente relazione dimostra che vi è una notevole divergenza tra le norme in materia di competenza degli Stati membri. La differenza più rilevante consiste nel fatto che, in circa metà degli Stati membri, la cittadinanza del minore (o di uno dei genitori, che spesso coincide con la cittadinanza del minore) è sufficiente per attribuire la competenza

L'assenza, sia in materia matrimoniale che in materia di responsabilità genitoriale, di una norma uniforme ed esauriente relativa alla competenza residua fa sì che non vi sia parità di accesso alla giustizia per i cittadini dell'Unione. Infatti, le norme in materia di competenza degli Stati membri si fondano su criteri diversi e non sempre garantiscono un accesso effettivo alla giustizia, nonostante l'esistenza di uno stretto legame tra l'attore o il convenuto e uno Stato membro. Ciò può condurre a situazioni in cui né uno Stato membro né uno Stato terzo hanno competenza su un caso³⁶ e a difficoltà pratiche derivanti dall'assenza di norme comuni sugli effetti, nell'Unione, delle decisioni di uno Stato terzo³⁷.

Inoltre, a differenza di recenti strumenti legislativi come il regolamento in materia di obbligazioni alimentari o il regolamento in materia di successioni, il regolamento in questione non prevede un *forum necessitatis*³⁸. Tale motivo di competenza è stato invocato dal Parlamento europeo nella risoluzione legislativa del 15 dicembre 2010 concernente la proposta di regolamento Roma III³⁹.

Infine, l'assenza di disposizioni che stabiliscano in quali casi le autorità giurisdizionali degli Stati membri possano declinare la propria competenza a favore dell'autorità giurisdizionale di uno Stato terzo ingenera molta incertezza⁴⁰. Il regolamento Bruxelles I⁴¹ è stato recentemente

allo Stato membro di tale cittadinanza, il che invece non accade nell'altra metà degli Stati membri. In alcuni di questi ultimi altri motivi di competenza residua possono, in talune circostanze, consentire di intentare un'azione nell'Unione, ma non vi è alcuna garanzia in tal senso.

³⁶ Ciò potrebbe accadere, ad esempio, in materia matrimoniale se i coniugi vivono in uno Stato terzo in cui le norme in materia di competenza si fondano esclusivamente sulla loro cittadinanza, oppure se i coniugi vivono in Stati terzi diversi, la residenza di un solo coniuge non è sufficiente per attribuire la competenza e la competenza non è attribuibile allo Stato dell'ultima residenza abituale del coniuge. Cfr., per un esempio concreto, la causa, effettivamente discussa e riportata nello studio sul quadro europeo per il diritto privato internazionale (*Study on the European framework for private international law*) citato nell'allegato alla presente relazione, di un cittadino italiano e di sua moglie, olandese, che si sono sposati in uno Stato africano dove hanno vissuto per un certo numero di anni. La moglie, un diplomatico, si è trasferita per motivi professionali in uno Stato asiatico con il marito. A un dato momento la coppia voleva divorziare, ma ciò è risultato impossibile nello Stato asiatico in cui erano residenti. Parimenti non erano applicabili, in caso di divorzio, le norme italiane od olandesi in materia di competenza residua. In tali circostanze, l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro avrebbe avuto competenza a norma del regolamento soltanto se i due coniugi fossero stati cittadini dello stesso Stato membro.

³⁷ Cfr. *Study on Residual Jurisdiction* citato nell'allegato alla presente relazione.

³⁸ Motivo di competenza che, in via del tutto eccezionale, consente a un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro di avere competenza su un caso collegato a uno Stato terzo per ovviare, in particolare, a situazioni di giustizia negata, ad esempio quando nello Stato terzo in questione il procedimento si dimostra impossibile (ad esempio, a causa di una guerra civile); cfr. il considerando 16 del regolamento in materia di obbligazioni alimentari. Tradizionalmente si ritiene, come è stato sottolineato nel corso di discussioni parlamentari in alcuni Stati membri, che questa competenza "di necessità" si fondi sul diritto a un giusto processo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (*Study on Residual Jurisdiction*, pag. 64), o sia addirittura imposta da tale diritto.

³⁹ Risoluzione P7_TA(2010)0477, punto 3.

⁴⁰ In particolare, in materia di responsabilità genitoriale in Stati terzi che non sono firmatari della convenzione dell'Aia del 1996. Cfr. *Study on Residual Jurisdiction* citato nell'allegato alla presente relazione.

⁴¹ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1).

modificato dal regolamento Bruxelles I (rifusione)⁴² al fine di introdurre, tra le varie modifiche, una specifica disposizione al riguardo.

Le proposte della Commissione e i recenti sviluppi legislativi nel campo del diritto civile⁴³ potrebbero contribuire a un riesame del regolamento per quel che riguarda gli aspetti appena descritti, tenendo presente che, in materia di responsabilità genitoriale, il principio guida dovrebbe essere l'interesse del minore.

2. RICONOSCIMENTO ED ESECUTIVITÀ

La tutela dell'interesse del minore è uno dei principali obiettivi dell'azione dell'Unione nel contesto delle disposizioni in materia di riconoscimento ed esecutività: in particolare, viene data espressione tangibile al diritto fondamentale del minore di mantenere i contatti con entrambi i genitori, quale sancito dall'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"). Inoltre, il regolamento intende realizzare la libera circolazione delle decisioni in tutte le materie matrimoniali e di responsabilità genitoriale⁴⁴. L'abolizione dell'*exequatur* in materia di diritto civile e la possibile introduzione di norme minime comuni per quanto concerne il riconoscimento e l'esecutività delle decisioni riguardanti la responsabilità genitoriale sono state indicate, nel programma di Stoccolma⁴⁵ e nel piano di azione di Stoccolma⁴⁶, come interventi fondamentali per il futuro lavoro della Commissione in materia civile.

Il regolamento è il primo strumento dell'Unione ad aver abolito l'*exequatur* in materia civile per alcune decisioni, segnatamente le decisioni certificate sui diritti di visita dei minori e i provvedimenti certificati di ritorno nei casi di sottrazione di minore. Il regolamento ha inoltre esteso il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni a tutte le decisioni in materia di responsabilità genitoriale (tutelando il minore indipendentemente dall'esistenza di legami matrimoniali tra i genitori), completando in tal modo, conformemente al programma di Stoccolma, la prima fase del programma di reciproco riconoscimento, laddove l'obiettivo ultimo rimane quello di abolire l'*exequatur* per tutte le decisioni.

⁴² Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione), GU L 351 del 20.12.2012, pag. 1 ("regolamento Bruxelles I (rifusione)").

⁴³ Regolamento in materia di obbligazioni alimentari; proposta di modifica del regolamento formulata dalla Commissione nel 2006; proposta della Commissione in materia di regimi patrimoniali tra coniugi; proposta della Commissione relativa alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate (COM(2011)127 def.); regolamento in materia di successioni; regolamento Bruxelles I (rifusione).

⁴⁴ Il regolamento dispone che accordi e strumenti autentici debbano essere dichiarati esecutivi alla stregua delle decisioni se sono esecutivi nello Stato membro di origine. Il fatto che i certificati utilizzati nella procedura di *exequatur* facciano riferimento soltanto alle "decisioni" ha creato difficoltà.

⁴⁵ Programma di Stoccolma (documento del Consiglio n. 17024/09 GAI 896), punti 3.1.2 e 3.3.2.

⁴⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale — Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma del 20 aprile 2010, COM(2010) 171 def., pagg. 10, 12 e 23.

Il fatto che talune categorie di decisioni non beneficino dell'abolizione dell'*exequatur* comporta procedure complesse, lunghe e onerose, in particolare per quel che riguarda le decisioni in materia di responsabilità genitoriale, e può anche creare situazioni contraddittorie in cui uno Stato membro è obbligato a riconoscere i diritti di visita a norma del regolamento (e richieste di mantenimento relative al minore a norma del regolamento in materia di obbligazioni alimentari), mantenendo nel contempo la facoltà di rifiutare il riconoscimento dei diritti di affidamento concessi nella medesima decisione: ciò avviene perché, in ambiti diversi dai diritti di visita e dal ritorno del minore in alcuni casi di sottrazione, il riconoscimento può ancora essere oggetto di opposizione per i motivi previsti dal regolamento ed è necessario ottenere l'esecutività prima che la decisione possa essere esecutiva in un altro Stato membro⁴⁷.

Per quanto concerne il riconoscimento delle decisioni sia in materia matrimoniale che in materia di responsabilità genitoriale, il ricorso al motivo dell'"ordine pubblico" per il mancato riconoscimento è stato raro. Tuttavia, in materia di responsabilità genitoriale, nella pratica sono emerse divergenze significative per quanto concerne l'applicazione, più o meno ampia, di tale motivo⁴⁸. Inoltre, in materia di responsabilità genitoriale è stato spesso invocato come motivo di opposizione il fatto che la decisione fosse stata pronunciata senza aver offerto al minore l'opportunità di essere ascoltato⁴⁹. In proposito, particolari difficoltà sono create dalla divergenza delle norme vigenti negli Stati membri in materia di audizione dei minori.

Altre complicazioni derivano dal fatto che gli Stati membri non interpretano il termine "esecuzione" in maniera uniforme, il che li ha portati ad adottare politiche disomogenee sulle decisioni in materia di responsabilità genitoriale per le quali è necessaria una dichiarazione di esecutività. Ciò ha conseguenze importanti nel caso in cui, ad esempio, una persona sia nominata tutore di un minore dall'autorità giurisdizionale di uno Stato membro e presenti domanda per il rilascio di un passaporto in un altro Stato membro. In queste fattispecie, alcuni Stati membri richiedono unicamente il riconoscimento della decisione che attribuisce la tutela, mentre altri, ritenendo che il rilascio di un passaporto sia un atto esecutivo, richiedono una dichiarazione di esecutività della decisione che attribuisce la tutela prima che il passaporto possa essere rilasciato.

⁴⁷ Nella causa C-195/08 PPU *Rinau*, [2008] Racc. I-05271, la Corte ha chiarito che, eccezion fatta per le decisioni certificate che beneficiano dell'abolizione dell'*exequatur*, una parte interessata può richiedere il non riconoscimento di una decisione anche se non è stata precedentemente depositata alcuna istanza per il suo riconoscimento. Nella causa C-256/09 *Purrucker I*, [2010] Racc. I-07353, la Corte ha confermato che le disposizioni in materia di riconoscimento ed esecuzione non valgono per provvedimenti provvisori riguardanti diritti di affidamento che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 20.

⁴⁸ Studio sull'interpretazione del motivo dell'ordine pubblico (*Study on the Interpretation of the Public Policy Exception*) citato nell'allegato alla presente relazione.

⁴⁹ Altri motivi spesso eccepiti per il non riconoscimento delle decisioni sono stati la notifica di documenti in cui la decisione è stata pronunciata in contumacia, l'inosservanza della procedura prevista dal regolamento per il collocamento di un minore in un altro Stato membro e il fatto che la decisione sia stata pronunciata senza aver offerto al genitore interessato l'opportunità di essere ascoltato. Si tratta di considerazioni importanti in riferimento al diritto a un effettivo mezzo di ricorso e un giusto processo garantito dall'articolo 47 della Carta.

Si dovrebbe valutare l'opportunità di estendere l'abolizione dell'*exequatur* ad altre categorie di decisioni, in linea con la recente legislazione dell'Unione⁵⁰. Al riguardo si dovrebbe tenere presente il funzionamento degli attuali motivi di rifiuto del riconoscimento e dell'esecutività di una decisione, in modo da definire le necessarie garanzie. Inoltre, l'introduzione di norme procedurali minime comuni, in particolare per quanto concerne l'audizione del minore⁵¹, potrebbe rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, di conseguenza, migliorare l'applicazione delle disposizioni in materia di riconoscimento ed esecutività.

3. COOPERAZIONE TRA AUTORITÀ CENTRALI

Il regolamento contiene disposizioni sulla cooperazione tra le autorità centrali in materia di responsabilità genitoriale, cooperazione che è essenziale per un'efficace applicazione del regolamento stesso. A titolo esemplificativo, le autorità centrali devono raccogliere e scambiarsi informazioni sulla situazione del minore (ad esempio, in merito a procedimenti di affidamento o ritorno del minore), aiutare i titolari della responsabilità genitoriale a far riconoscere e rendere esecutive le decisioni che li riguardano (in particolare per quanto concerne i diritti di visita e il ritorno del minore) e agevolare la mediazione. Inoltre, le autorità centrali organizzano periodicamente riunioni collegiali nell'ambito della RGE per scambiarsi punti di vista sulle loro pratiche e riunioni bilaterali per discutere i casi pendenti⁵².

La cooperazione tra le autorità centrali, specialmente nelle discussioni bilaterali, si è dimostrata molto utile nei casi di sottrazione transfrontaliera di minori. In riferimento a tali casi, il programma di Stoccolma afferma espressamente che, oltre ad attuare efficacemente gli strumenti giuridici esistenti in tale contesto, è necessario esplorare la possibilità di ricorrere alla mediazione familiare a livello internazionale, tenendo conto delle buone pratiche degli Stati membri. Di conseguenza, un gruppo di lavoro creato nell'ambito della RGE è stato incaricato di proporre mezzi efficienti per migliorare l'uso della mediazione familiare nei casi di sottrazione internazionale di minore da parte di un genitore⁵³.

Le disposizioni in materia di cooperazione, nonostante nel complesso funzionino in maniera corretta, sono state giudicate non sufficientemente specifiche. In particolare, gli esperti hanno segnalato difficoltà per quanto concerne l'obbligo di raccogliere e scambiarsi informazioni

⁵⁰ Regolamento n. 805/2004 che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati; regolamento n. 1896/2006 che istituisce un procedimento europeo di ingiunzione di pagamento; regolamento n. 861/2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità; regolamento in materia di obbligazioni alimentari; regolamento Bruxelles I (rifusione).

⁵¹ Cfr. anche, ad esempio, la valutazione di future norme minime sulla notifica di documenti — Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale.

⁵² Dal 2010, 155 casi sono stati discussi in riunioni bilaterali.

⁵³ Cfr. documento del Consiglio 16121/10, JUSTCIV 194, del 12 novembre 2010, Conclusioni del seminario ministeriale organizzato dalla presidenza belga sulla mediazione familiare nei casi di sottrazione internazionale di minori da parte dei genitori, consultabile all'indirizzo <http://register.consilium.europa.eu>.

sulla situazione del minore⁵⁴. Le principali preoccupazioni riguardano l'interpretazione di tale disposizione, la mancanza, talvolta, di tempestività nella gestione delle richieste di informazioni e la traduzione delle informazioni trasmesse. Esistono, inoltre, differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda l'assistenza prestata dalle autorità centrali ai titolari della responsabilità genitoriale che richiedono l'esecuzione di decisioni concernenti i diritti di visita.

L'efficienza delle disposizioni in materia di cooperazione potrebbe essere migliorata ispirandosi ad altri strumenti del diritto di famiglia (in particolare, al regolamento in materia di obbligazioni alimentari) o sviluppando guide sulle buone pratiche, sulla falsariga della guida della RGE per i casi di sottrazione di minore⁵⁵. Inoltre, la Commissione contribuirà ulteriormente a rafforzare la fiducia tra gli Stati membri, compresi gli organismi nazionali che si occupano della tutela dei minori, per migliorare la comprensione del contesto transfrontaliero e l'accettazione delle decisioni adottate in un altro Stato membro.

4. SOTTRAZIONE TRANSFRONTALIERA DI UN MINORE DA PARTE DI UN GENITORE: EMISSIONE DEL PROVVEDIMENTO DI RITORNO

I genitori conviventi, di norma, esercitano congiuntamente la responsabilità genitoriale sui figli minorenni. In caso di separazione o divorzio i genitori devono decidere, consensualmente o rivolgendosi a un'autorità giurisdizionale, come eserciteranno la loro responsabilità in futuro. Uno dei rischi maggiori ai quali è esposto un minore in caso di separazione o divorzio è però quello di essere portato via da uno dei genitori dal paese in cui risiede abitualmente. L'effetto nocivo della sottrazione di un minore da parte di un genitore sul minore stesso e sul genitore al quale il minore è stato sottratto è tanto significativo da aver indotto ad adottare provvedimenti sia a livello internazionale che a livello di Unione.

Uno dei principali obiettivi del regolamento è quello di fungere da deterrente rispetto alla sottrazione di minori da uno Stato membro all'altro e tutelare i minori dagli effetti nocivi di tale atto, istituendo provvedimenti per garantire il loro tempestivo ritorno nello Stato membro dove risiedevano abitualmente subito prima di essere sottratti⁵⁶. In proposito, il regolamento integra la convenzione dell'Aia del 1980 chiarendone alcuni aspetti, in particolare l'audizione del minore, il termine per pronunciare una decisione dopo la presentazione di un'istanza di ritorno e i motivi di non rientro del minore. Il regolamento introduce altresì disposizioni che

⁵⁴ Articolo 55, lettera a).

⁵⁵ Guida delle migliori pratiche e delle norme minime comuni della Rete giudiziaria europea, consultabile all'indirizzo https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-it.do.

⁵⁶ Nel 2008 sono state presentate 706 istanze di ritorno tra Stati membri. Le statistiche dimostrano che la percentuale complessiva di ritorni tra Stati membri è stata del 52% nel 2008, mentre è stata del 39% quando lo Stato richiedente era uno Stato terzo: cfr. Analisi statistica delle istanze presentate nel 2008 a norma della convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori — parte II — relazione regionale, doc. prel. n. 8 B — aggiornamento del novembre 2011 all'attenzione della Commissione speciale del giugno 2011, consultabile all'indirizzo <http://www.hcch.net>.

disciplinano i casi di conflitto tra provvedimenti di ritorno e contro il ritorno, pronunciati in Stati membri diversi.

La Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti dell'uomo ("CEDH") hanno fissato nella rispettiva giurisprudenza una serie di principi in materia di sottrazione internazionale di minori, principalmente fondati sull'interesse del minore. La Corte di giustizia ha confermato il principio secondo cui il regolamento cerca di fungere da deterrente rispetto alla sottrazione di minori tra Stati membri e di ottenere l'immediato ritorno del minore nel momento in cui è stato sottratto⁵⁷. Dal canto suo, la CEDH ha statuito⁵⁸ che, una volta accertato che un minore è stato trasferito illecitamente, gli Stati membri hanno il dovere di compiere sforzi adeguati ed efficaci per garantirne il ritorno, e non compiere tali sforzi costituisce una violazione del diritto a una vita familiare sancito dall'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("CEDU")⁵⁹.

Il regolamento dispone che l'autorità giurisdizionale alla quale sia stata presentata la domanda per il ritorno di un minore emani il provvedimento al più tardi sei settimane dopo aver ricevuto la domanda. Le autorità giurisdizionali degli Stati membri non sono state sempre in grado di rispettare tale termine⁶⁰. È tuttavia chiaro, come hanno confermato gli esperti, che un termine di sei settimane entro il quale pronunciare una decisione è fondamentale per segnalare l'importanza di garantire il rapido ritorno del minore.

Nei casi di conflitto tra un provvedimento contro il ritorno pronunciato dall'autorità giurisdizionale dello Stato membro nel quale il minore è stato trasferito illecitamente e una successiva decisione che prescrive il ritorno emanata dall'autorità giurisdizionale di origine, il regolamento si pronuncia a favore di quest'ultima allo scopo di assicurare il ritorno del minore⁶¹: il provvedimento di ritorno, se certificato dall'autorità giurisdizionale di origine, beneficia dell'abolizione dell'*exequatur*, ovvero si viene immediatamente riconosciuto e reso esecutivo nello Stato membro in cui il minore è stato trasferito illecitamente, senza necessità

⁵⁷ Causa C-195/08 PPU *Rinau*, [2008] Racc. I-05271, punto 52.

⁵⁸ Cfr., ad esempio, cause *Šneerson e Kampanella c/ Italia* (istanza n. 14737/09), punto 85, iv); *Iglesias Gil e A.U.I. c/ Spagna* (istanza n. 56673/00); *Ignaccolo-Zenide c/ Romania* (istanza n. 31679/96), *Maire c/ Portogallo* (istanza n. 48206/99); *PP c/ Polonia* (istanza n. 8677/03) e *Raw c/ Francia* (istanza n. 10131/11).

⁵⁹ La CEDH ha anche stabilito, in taluni casi, che il ritorno di un minore potrebbe costituire una violazione dell'articolo 8 della CEDU, in particolare quando è stato accertato che l'autorità giurisdizionale adita non aveva valutato adeguatamente la gravità delle difficoltà che il minore avrebbe dovuto probabilmente affrontare ritornando nello Stato di origine, quando l'autorità giurisdizionale adita poteva non avere appurato in maniera informata l'esistenza di un rischio secondo la definizione datane nell'articolo 13, lettera b), della convenzione dell'Aia del 1980 o quando l'autorità giurisdizionale adita non aveva proceduto a un esame efficace delle asserzioni dell'istante a norma dell'articolo 13, lettera b), della convenzione dell'Aia del 1980. Cfr., ad esempio, cause *Šneerson e Kampanella c/ Italia* (istanza n. 14737/09), punto 95; *B c/ Belgio* (istanza n. 4320/11), punto 76; *X c/ Lettonia* (istanza n. 27853/09), punto 119.

⁶⁰ Nel 2008, il 15% delle istanze tra Stati membri sono state definite entro 6 settimane: cfr. analisi statistica citata nella nota 56.

⁶¹ Articolo 11, paragrafo 8, e articolo 42.

di una dichiarazione di esecutività e senza possibilità di opposizione al suo riconoscimento⁶². Non è necessario che un siffatto provvedimento di ritorno sia preceduto da una decisione definitiva sull'affidamento del minore, in quanto lo scopo del provvedimento è anche quello di contribuire a definire la questione dell'affidamento del minore⁶³.

L'autorità giurisdizionale di origine emana il certificato che accompagna il provvedimento di ritorno soltanto se durante la procedura per la quale è stata adita sono state applicate determinate garanzie procedurali, in particolare se è stata offerta alle parti e al minore l'opportunità di essere ascoltati⁶⁴. A causa delle divergenze esistenti tra gli Stati membri in merito all'applicazione di tali garanzie, in particolare per quanto concerne l'audizione del minore, nella fase di esecuzione possono sorgere difficoltà.

Alla luce di quanto precede, si potrebbe valutare se l'inserimento nel regolamento della corrispondente giurisprudenza della Corte di giustizia possa agevolare l'applicazione delle disposizioni riguardanti l'emanazione di provvedimenti di ritorno. Per migliorare l'efficacia dei provvedimenti di ritorno, si dovrebbe altresì prendere in considerazione l'adozione di norme minime comuni concernenti l'audizione del minore.

5. QUESTIONI GENERALI DI ESECUZIONE

In caso di sottrazione di un minore da parte di un genitore, per quanto riguarda la responsabilità genitoriale e i provvedimenti di ritorno valgono una serie di considerazioni trasversali in materia di esecuzione.

Il regolamento stabilisce che una decisione pronunciata da un'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro e dichiarata esecutiva nello Stato membro di esecuzione debba essere eseguita come se fosse stata pronunciata in quest'ultimo Stato membro⁶⁵.

Poiché la procedura di esecuzione è disciplinata dal diritto dello Stato membro in materia di esecuzione e sussistono differenze tra i diritti nazionali, sorgono difficoltà nell'esecuzione delle decisioni sulla responsabilità genitoriale. Alcuni sistemi nazionali non prevedono norme specifiche per l'esecuzione delle decisioni in materia di diritto di famiglia e le parti sono obbligate a ricorrere alle procedure esistenti per le decisioni ordinarie in materia civile o commerciale, che non tengono conto del fatto che, nel campo della responsabilità genitoriale,

⁶² Poiché il regolamento intende garantire il ritorno rapido del minore, il rilascio di un certificato da parte dell'autorità giurisdizionale di origine per il suo provvedimento di ritorno non è soggetto ad alcun mezzo di impugnazione e gli unici motivi di diritto invocabili in relazione al certificato sono quelli che ne richiedono la rettifica o sollevano dubbi circa la sua autenticità secondo il diritto dello Stato membro di origine: cfr. articolo 43, paragrafo 2, e causa C- 211/10 PPU *Povse*, [2010] Racc. I-06673, punto 73.

⁶³ Causa C-211/10 PPU *Povse*, [2010] Racc. I-06673, punto 53. Secondo la causa C-195/08 PPU *Rinau*, [2008] Racc. I-05271, una volta che un provvedimento contro il ritorno sia stato emanato e portato a conoscenza del giudice di origine, è irrilevante, ai fini del rilascio di un provvedimento di ritorno certificato da parte dell'autorità giurisdizionale di origine, che tale provvedimento non sia passato in giudicato o sia stato sostituito da un provvedimento di ritorno, quando il ritorno del minore non ha effettivamente avuto luogo.

⁶⁴ Garanzie analoghe si applicano alle decisioni certificate riguardanti i diritti di visita dei minori.

⁶⁵ Articolo 47.

il trascorrere del tempo è irreversibile⁶⁶. L'applicazione di procedure diverse negli Stati membri (ad esempio, per quanto concerne il diritto di ricorso, che sospende gli effetti della decisione) non può pertanto garantire un'esecuzione efficace e rapida delle decisioni.

Per quel che riguarda, in particolare, l'esecuzione dei provvedimenti di ritorno nei casi di sottrazione di un minore da parte di un genitore, il regolamento dispone che un provvedimento di ritorno certificato emanato dall'autorità giurisdizionale di origine debba essere eseguito nello Stato membro di esecuzione come se fosse stato emanato da quest'ultimo Stato membro e non possa essere eseguito se è inconciliabile con una successiva decisione avente forza esecutiva⁶⁷.

La Corte, nella sua giurisprudenza, ha rafforzato la posizione delle autorità giurisdizionali di origine stabilendo che nessun motivo di diritto può essere eccepito dinanzi alle autorità giurisdizionali dello Stato membro di esecuzione per contestare l'esecuzione del provvedimento di ritorno certificato, e la successiva decisione avente forza esecutiva può soltanto fare riferimento a una decisione emanata dall'autorità giurisdizionale di origine. Inoltre, le autorità giurisdizionali di origine sono le uniche ad avere la facoltà di esaminare una contestazione in merito alla loro competenza, una domanda di sospensione dell'esecuzione di una decisione di ritorno certificata e un mutamento delle circostanze, sopravvenuto dopo l'emanazione della decisione di ritorno certificata, tale per cui l'esecuzione potrebbe ledere gravemente l'interesse del minore⁶⁸. Analogamente, l'autorità giurisdizionale dello Stato membro di esecuzione non può opporsi all'esecuzione di una decisione certificata che prescrive il ritorno di un minore con la motivazione che il giudice dello Stato membro d'origine che ha emanato tale decisione avrebbe violato le disposizioni che disciplinano il certificato interpretate conformemente all'articolo 24 della Carta, concernente i diritti del minore, poiché l'accertamento della sussistenza di una siffatta violazione compete esclusivamente ai giudici dello Stato membro d'origine⁶⁹. La CEDH ha seguito un analogo ragionamento nella propria giurisprudenza⁷⁰.

Nella pratica, permangono ostacoli all'effettiva esecuzione dei provvedimenti di ritorno⁷¹, che si tratti di esecuzione, sul territorio dello Stato membro nel quale il minore è stato trasferito illecitamente, di un provvedimento di ritorno emanato da un'autorità giurisdizionale di detto Stato membro⁷² o dell'esecuzione in detto Stato membro di un provvedimento di ritorno certificato emanato dall'autorità giurisdizionale di origine. Poiché le procedure di esecuzione

⁶⁶ Cfr. studio comparativo sulle procedure di esecuzione dei diritti di famiglia (*Comparative study on enforcement procedures of family rights*) citato nell'allegato alla presente relazione.

⁶⁷ Le stesse disposizioni in materia di esecuzione valgono per le decisioni certificate riguardanti il diritto di visita dei minori (articolo 47).

⁶⁸ Causa C- 211/10 PPU *Povse*, [2010] Racc. I-06673, punti 74-83.

⁶⁹ Causa C-491/10 *Zarraga*, [2010] Racc. I-14247.

⁷⁰ Causa *Povse c/ Austria* (istanza n. 3890/11), punti 81-82.

⁷¹ I reclami dei cittadini fanno soprattutto riferimento a procedure di esecuzione onerose, procedimenti lunghi e pratiche divergenti adottate dalle autorità nazionali.

⁷² Cfr., ad esempio, cause CEDH *PP c/ Polonia* (istanza n. 8677/03), *Shaw c/ Ungheria* (istanza n. 6457/09), *Raw e altri c/ Francia* (istanza n. [10131/11](#)).

sono soggette al diritto dello Stato membro di esecuzione, i mezzi di esecuzione differiscono da uno Stato membro all'altro: in alcuni, le procedure di esecuzione possono durare più di un anno per il riesame del merito del caso da parte delle autorità giurisdizionali incaricate dell'esecuzione⁷³, mentre i provvedimenti di esecuzione dovrebbero essere eseguiti immediatamente. In proposito, la Corte di giustizia ha affermato che, anche se l'obiettivo del regolamento non è quello di unificare le norme sostanziali e procedurali degli Stati membri, è nondimeno importante che l'applicazione delle norme nazionali non pregiudichi l'utilità del regolamento⁷⁴. Nello stesso spirito, la CEDH ha sottolineato che i procedimenti relativi al ritorno del minore e l'esecuzione di una decisione definitiva che preveda il ritorno del minore vanno trattati con urgenza perché il trascorrere del tempo può comportare conseguenze irrimediabili sui rapporti tra il minore e il genitore con cui non convive. L'adeguatezza di un provvedimento va, pertanto, giudicata in base alla rapidità della sua attuazione⁷⁵.

Il principale obiettivo delle politiche dell'Unione nel campo del diritto procedurale civile è che i confini tra gli Stati membri non rappresentino un ostacolo all'esecuzione delle decisioni in materia civile. Per rendere più effettiva l'applicazione del regolamento, specialmente nel settore critico del ritorno del minore, la Commissione intende rivedere l'esecuzione delle decisioni in tale ambito, valutando in particolare se sia opportuno introdurre norme minime comuni in materia di esecuzione.

6. COLLOCAMENTO DEL MINORE IN UN ALTRO STATO MEMBRO

Il regolamento contiene, all'articolo 56, specifiche disposizioni riguardanti il collocamento di un minore presso un istituto o una famiglia affidataria in un altro Stato membro. Qualora l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro intenda collocare il minore in un altro Stato membro e in quest'ultimo sia previsto l'intervento di un'autorità pubblica nei casi nazionali di collocamento di minori, è necessario che l'autorità giurisdizionale consulti l'autorità centrale o un'altra autorità competente nello Stato ospitante e ottenga il suo consenso prima di adottare la decisione di collocamento. Attualmente, le procedure di consultazione e consenso sono disciplinate dal diritto nazionale dello Stato membro ospitante e pertanto si applicano procedure nazionali divergenti. Le autorità centrali devono collaborare, ove richiesto, fornendo informazioni e sostegno⁷⁶.

La Corte di giustizia ha confermato che una decisione di collocamento, prima di poter essere eseguita nello Stato membro ospitante, deve essere dichiarata esecutiva in quest'ultimo. Una delle eccezioni che possono essere sollevate contro una dichiarazione di esecutività di una decisione di collocamento di un minore in un altro Stato membro è il mancato rispetto della procedura prevista dall'articolo 56 del regolamento⁷⁷, per evitare l'imposizione del

⁷³ Ad esempio, le disposizioni in materia di esecuzione in alcuni Stati membri consentono di ricorrere contro i provvedimenti di esecuzione.

⁷⁴ Causa C-195/08 PPU *Rinau*, [2008] Racc. I-05271, punto 82.

⁷⁵ Cfr., ad esempio, *Shaw c/ Ungheria* (istanza n. 6457/09) e *Raw c/ Francia* (istanza n. 10131/11).

⁷⁶ Articolo 55, lettera d).

⁷⁷ Articolo 31, paragrafo 2, e articolo 23, lettera g).

provvedimento di collocamento allo Stato ospitante. Per non privare il regolamento della sua efficacia, la Corte ha aggiunto che la decisione relativa alla richiesta di dichiarazione di esecutività dev'essere formulata con particolare celerità e i ricorsi contro detta decisione non hanno effetto sospensivo⁷⁸. Nonostante tali osservazioni, l'applicazione della procedura di *exequatur* alle decisioni di collocamento è, secondo quanto asserito dagli esperti, troppo farraginosa per soddisfare le esigenze del minore.

Si potrebbe pertanto esplorare l'applicazione di una procedura uniforme comune, che consenta di dare attuazione in modo più rapido ed efficiente alle disposizioni in materia di collocamento di un minore in un altro Stato membro, come strumento per superare i problemi messi in luce.

CONCLUSIONE

Il regolamento è uno strumento che funziona in maniera corretta e ha offerto importanti vantaggi ai cittadini, agevolando la composizione delle sempre più numerose controversie transfrontaliere in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale attraverso un sistema completo di norme sulla competenza, un sistema efficiente di cooperazione tra le autorità centrali degli Stati membri, la prevenzione di procedimenti paralleli e la libera circolazione di decisioni, accordi e atti pubblici. Particolarmente utili sono le disposizioni relative al ritorno del minore, che integrano la convenzione dell'Aia del 1980 e intendono fungere da deterrente rispetto alla sottrazione di un minore da parte di un genitore tra diversi Stati membri.

Tuttavia, i dati e i riscontri preliminari degli esperti indicano che vi è la possibilità di migliorare le norme esistenti. Per analizzare in modo approfondito le preoccupazioni individuate nella presente relazione, la Commissione intende intraprendere un'ulteriore valutazione politica delle norme esistenti e del loro impatto sui cittadini, avviando, a tal fine, anche una consultazione pubblica; alla luce della valutazione compiuta e delle risposte ottenute, adotterà le azioni appropriate.

⁷⁸ Causa C-92/12, *PPU Health Service Executive*.

Allegato

2012 Study on the European framework for private international law: Current gaps and future perspectives, a cura del Prof. Dr. Xandra Kramer (direttore scientifico), di Michiel de Rooij, LL.M. (capo progetto), del Dr. Vesna Lazić, del Dr. Richard Blauwhoff e di Lisette Frohn, LL.M., consultabile all'indirizzo:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201212/20121219ATT58300/20121219ATT58300EN.pdf>

2010 Study on the parental responsibility, child custody and visitation rights in cross-border separations, a cura dell'Institut Suisse de droit comparé (ISDC), consultabile all'indirizzo:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET\(2010\)425615_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET(2010)425615_EN.pdf)

2010 Study on the cross-border exercise of visiting rights, a cura del Dr. Gabriela Thoma-Twaroch, Presidente del Tribunale distrettuale di Josefstadt, Vienna, consultabile all'indirizzo:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/432735/IPOL-PETI_ET\(2010\)432735_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/432735/IPOL-PETI_ET(2010)432735_EN.pdf)

2010 Study on the Interpretation of the Public Policy Exception as referred to in EU Instruments of Private International and Procedural Law, a cura del Prof. Burkhard Hess e del Prof. Thomas Pfeiffer, Università di Heidelberg, consultabile all'indirizzo:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453189/IPOL-JURI_ET\(2011\)453189_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453189/IPOL-JURI_ET(2011)453189_EN.pdf)

2007 Report Study on Residual Jurisdiction, a cura del Prof. A. Nuyts, consultabile all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

2007 Comparative study on enforcement procedures of family rights, a cura del T.M.C. ASSER Instituut, consultabile all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

2006 Study to inform a subsequent Impact Assessment on the Commission proposal on jurisdiction and applicable law in divorce matters, a cura del Consorzio per la valutazione delle politiche europee (EPEC) — documento di lavoro dei servizi della Commissione — Valutazione di impatto SEC(2006) 949.

2002 Evaluation on practical problems resulting from the non-harmonisation of choice of Law rules in Divorce Matters, a cura del T.M.C. ASSER Instituut, consultabile all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm