



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento in materia di protezione degli adulti

Dossier n° 33 -
4 ottobre 2023

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2023)280</i>
Data di adozione	<i>31 maggio</i>
Base giuridica	<i>Articolo 81, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)</i>
Settori di intervento	<i>Persona con disabilità; cooperazione giudiziaria; convenzione internazionale; competenza giurisdizionale; capacità giuridica diritti fondamentali; diritto internazionale privato; cooperazione giudiziaria civile (UE); esecuzione della sentenza</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria (Codecisione). Assegnata alla Commissione Affari giuridici (JURI) del Parlamento europeo; fa parte delle competenze del Consiglio giustizia e affari interni</i>
Assegnazione	<i>II Commissione (Giustizia) – 31 luglio 2023</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>26 ottobre 2023</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>Sì</i>

Finalità e oggetto

La proposta di regolamento relativo alla **competenza**, alla **legge applicabile**, al riconoscimento e all'**esecuzione** delle misure e alla cooperazione in materia di **protezione** degli **adulti** è stata presentata dalla Commissione europea il 31 maggio 2023. Essa, al fine di accrescere la tutela dei diritti degli **adulti vulnerabili**, prospetta l'introduzione di norme volte a:

- aumentare la **certezza** del **diritto** per il pubblico e le autorità pubbliche coinvolte;
- agevolare il **riconoscimento transfrontaliero** delle misure di **protezione** e dei poteri di **rappresentanza**;
- rendere i **procedimenti** più **rapidi** e **meno costosi**.

Per realizzare tali obiettivi le disposizioni proposte:

- determinano lo Stato membro le cui **autorità** sono **competenti** a prendere misure di **protezione** della persona o dei beni dell'adulto;
- individuano la **legge applicabile** da tali autorità nell'esercizio della loro competenza;
- determinano la legge applicabile alla **rappresentanza dell'adulto**;

- assicurano il **riconoscimento e l'esecuzione** di tali misure in tutti gli Stati membri;
- garantiscono l'**accettazione degli atti pubblici** in tutti gli Stati membri;
- rafforzano la **cooperazione** tra le **autorità competenti** e le **autorità centrali** degli Stati membri per conseguire gli obiettivi del nuovo regime;
- dispongono la **digitalizzazione** delle **comunicazioni** tra le autorità competenti e le autorità centrali e prevedono mezzi digitali di comunicazione tra persone fisiche e giuridiche e le autorità competenti;
- istituiscono un **certificato europeo di rappresentanza**, al fine di semplificare le procedure e migliorare la cooperazione all'interno dell'UE;
- prevedono un sistema di **interconnessione** dei registri della protezione degli Stati membri.

Contesto

La proposta di regolamento riprende le norme di cui alla **Convenzione dell'Aja del 2000** sulla protezione degli adulti relative alla competenza e alla legge applicabile con diretto riferimento alle disposizioni corrispondenti dello strumento di diritto internazionale. Essa è pertanto abbinata ad una proposta di decisione del Consiglio che **autorizzerebbe** i 14 Stati membri che non l'hanno ancora firmata a diventare **parti** della medesima **Convenzione** nell'interesse dell'Unione europea.

La Convenzione è stata adottata nell'ambito della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, organismo intergovernativo del quale fanno parte attualmente 82 Stati e l'Unione Europea. È volta a rafforzare, nelle situazioni di carattere internazionale, la protezione degli adulti incapaci, al fine di evitare **conflitti** tra i **sistemi giuridici** degli Stati contraenti in materia di **competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione** delle misure di protezione degli adulti. Solo 11 Stati membri ne sono attualmente parte, mentre non esiste nessuna normativa europea che armonizzi le norme sulla protezione degli adulti nei casi transfrontalieri.

L'Italia è tra gli Stati membri che **non hanno ancora ratificato** la Convenzione. Al riguardo, sono stati depositati al Senato due DDL di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione della convenzione:

- S. 789 (presentato il 7 luglio 2023 dal Governo) Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta a L'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno (l'esame non è ancora iniziato);
- S. 223 (presentato il 24 ottobre 2023 dalla senatrice Erika Stefani) Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta all'Aja il 13 gennaio 2000, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno (l'esame non è ancora iniziato).

La Convenzione dell'Aja introduce anche un meccanismo di cooperazione tra le autorità degli Stati contraenti, in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), in vigore dal 3 maggio 2008 per **175 Paesi, tra cui l'Italia** (dove è stata resa esecutiva, insieme al Protocollo opzionale, dalla legge n. 18 del 2009).

Essa riafferma che tutte le persone, quale che sia la loro **disabilità**, debbono poter godere dei **diritti umani** e delle **libertà fondamentali**; si identificano le aree nelle quali può essere necessario intervenire per rendere possibile ed **effettiva la fruizione** di tali **diritti**, per prevenirne la **violazione** o rafforzarne la protezione. Nella Convenzione, per la prima volta, l'individuo disabile è considerato come **soggetto singolarmente e socialmente debole**, destinatario di specifiche prerogative, le quali non gli vengono più attribuite in maniera complementare all'affermazione di altri diritti particolari (quali istruzione dei fanciulli, lavoro etc.).

Le due proposte legislative richiamate si inseriscono nel solco della Strategia per i diritti delle persone con disabilità, volta a migliorare la vita delle persone con disabilità in Europa e in tutto il **mondo**, la quale, tra le altre cose, affronta la questione del miglioramento dell'**accesso alla giustizia**, della **protezione giuridica**, della libertà e della sicurezza riguardo le persone con disabilità. Tale strategia include tra i suoi obiettivi l'**attuazione** della richiamata **Convenzione** dell'Aja del 2000 sulla protezione degli adulti in linea con l'UNCRPD.

Valutazione d'impatto e opzioni regolative

La Commissione giustifica l'intervento sottolineando che nelle relazioni tra Stati membri **non esiste** nessuna normativa europea che armonizzi nei **casi transfrontalieri** le disposizioni sulla **protezione** degli **adulti vulnerabili** (persone di **età superiore a 18 anni** che non sono in grado di curare i propri interessi personali o finanziari a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali), che peraltro sono in continuo aumento nell'UE a causa del crescente fenomeno delle **disabilità**, associato a quello parallelo **dell'invecchiamento demografico**. In particolare, gli adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere nell'UE sono stimati tra i **145 mila** e i **780 mila**.

A seconda della legislazione dello Stato membro in cui vivono, tali soggetti possono essere sottoposti a **differenti misure** di **protezione** per decisione di un'autorità giudiziaria o amministrativa, oppure essere sostenuti da un **terzo** che hanno previamente incaricato di gestire i loro interessi attraverso il conferimento di **poteri** di **rappresentanza**. Tale condizione, associata alla maggiore **mobilità** delle persone all'interno dell'UE, determina una serie di questioni da risolvere in presenza di **situazioni transfrontaliere**.

Gli adulti vulnerabili possono, tra l'altro, avere bisogno di **gestire beni** o **beni immobiliari** in un altro Paese, usufruire di **assistenza medica** programmata o di emergenza all'estero oppure **trasferirsi** in un altro Paese per vari motivi.

In queste situazioni transfrontaliere vengono in gioco norme di altri Stati membri che possono rivelarsi **complesse** e talvolta **confliggenti** sulle modalità di attribuzione della **competenza giurisdizionale** o sull'individuazione della **legge applicabile** alla loro fattispecie, oppure presentano problemi relativi **all'esecuzione** di una decisione o al funzionamento di poteri di **rappresentanza** all'estero.

Inoltre, secondo la Commissione nei casi transfrontalieri le autorità giudiziarie e altre autorità pubbliche competenti si trovano a far fronte a **ostacoli linguistici**, scambi cartacei complicati, mancanza di **cooperazione** con altre autorità degli Stati membri e di **informazioni** sui sistemi giuridici degli altri Stati membri.

Infine, in molti casi per assicurarsi la continuità della protezione a livello transfrontaliero o l'accesso ai propri diritti all'estero è necessario passare per **procedimenti lunghi e costosi**.

Per rimediare a un **quadro giuridico incerto** per gli adulti vulnerabili, le loro famiglie e i loro rappresentanti, prima di presentare la proposta, la Commissione europea ha preso in considerazione quattro differenti opzioni regolative:

Opzione 1: **scenario di base**;

Opzione 2: **decisione** del **Consiglio** che imponga agli Stati membri di **ratificare la convenzione** entro un certo termine;

Opzione 3: **regolamento** dell'UE sulla protezione degli adulti;

Opzione 4: una **combinazione** delle opzioni 2 e 3 (**decisione** del Consiglio e **regolamento** dell'UE).

La Commissione ha prescelto la **quarta opzione**, considerandola l'unica che farebbe pienamente fronte ai problemi relativi ai casi transfrontalieri. Essa, secondo la Commissione consentirebbe di adottare:

- i. un **corpus** di **norme comuni** (sulla base delle disposizioni della Convenzione dell'Aja) applicabili a **tutti gli Stati membri** e (attraverso la stessa Convenzione dell'Aja) anche ad **altri Stati contraenti** della Convenzione al di fuori dell'UE; e
- ii. norme che consentono una cooperazione più stretta, moderna e semplificata all'interno dell'UE, sulla base del principio della **fiducia reciproca**.

In base al documento di lavoro della Commissione che accompagna la proposta, l'opzione prescelta inciderebbe positivamente sulla **tutela** nelle situazioni transfrontaliere dei **diritti fondamentali** degli adulti vulnerabili che godrebbero di **uguaglianza di accesso** alla giustizia, potrebbero gestire le loro **proprietà** e altri beni all'estero e continuare a ricevere assistenza **medica**. Il riconoscimento delle disposizioni decise in precedenza (poteri di rappresentanza) ne salvaguarderebbe altresì l'autonomia ed eviterebbe di dover adire un'autorità giudiziaria.

L'opzione strategica 4 sarebbe inoltre la più efficace, sia nei confronti dei citati **problemi di incertezza giuridica**, sia rispetto a procedimenti costosi e lunghi e al mancato riconoscimento delle misure di protezione e dei poteri di rappresentanza all'estero. Avrebbe altresì un **impatto sociale positivo**, in quanto favorirebbe l'uguaglianza, l'**inclusione**, la **salute** e il **benessere** degli adulti vulnerabili.

Da ultimo, la Commissione ritiene che grazie all'adozione di norme europee comuni si semplificherebbero le procedure, con conseguenti risparmi significativi circa **costi, tempo e oneri** a carico sia degli adulti in situazioni transfrontaliere, sia delle autorità pubbliche degli Stati membri.

La Commissione stima risparmi complessivi sui costi dei procedimenti dell'ordine dei **2,4 e 2,5 miliardi** di euro. Gli impatti ambientali e macroeconomici non sarebbero significativi. D'altra parte, sottolinea che tale opzione non genererebbe alcun costo per gli adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere, mentre i costi per gli **Stati membri** sarebbero **moderati e compensati** dagli incrementi di efficienza (risparmi sui costi generati dalla semplificazione delle procedure) nel quadro dell'opzione prescelta.

Contenuti

Oggetto, definizioni, ambito di applicazione

Il Capo I (articolo 1-4) illustra il citato oggetto, le **definizioni** e l'ambito di **applicazione** del regolamento.

In particolare, come già detto, la nuova disciplina si applica in **materia civile** in relazione alla protezione degli adulti (definiti come chiunque abbia compiuto i **18 anni**) in **situazioni transfrontaliere** che, a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali, non sono in grado di curare i propri interessi.

Sono quindi elencate le materie **contemplate** e quelle che **esulano** dall'ambito di applicazione del regolamento. Il nuovo regime **può** applicarsi alle seguenti questioni:

- la determinazione dell'**incapacità** dell'adulto e l'istituzione di un **regime di protezione**;
- il collocamento dell'adulto sotto la **protezione** di un'**autorità giudiziaria o amministrativa**;
- la **tutela**, la **curatela** e gli istituti analoghi;
- la designazione e le funzioni della persona o dell'organismo incaricato di occuparsi della persona o dei beni dell'adulto, di **rappresentarlo** o di **assistarlo**;
- le decisioni di collocamento dell'adulto in un **istituto** o altro luogo in cui possa esserne garantita la protezione;
- l'amministrazione, la conservazione o la facoltà di **disporre** dei **beni** dell'adulto;
- l'autorizzazione a compiere un determinato intervento per proteggere la persona o i beni dell'adulto.

Sono invece **escluse** dall'ambito di applicazione del regolamento:

- le **obbligazioni alimentari**;
- la costituzione, l'annullamento e lo scioglimento del **matrimonio** o di una relazione analoga, nonché la separazione legale;
- i **regimi patrimoniali fra coniugi** e i regimi dello stesso tipo applicabili alle relazioni analoghe al matrimonio;
- le amministrazioni **fiduciarie** e le **successioni**;
- la **previdenza sociale**;

- le misure pubbliche di carattere generale in materia di **sanità**;
- le misure disposte nei confronti di una persona conseguentemente alla commissione di **reati** da parte della stessa;
- le decisioni sul diritto **d'asilo** e in materia di **immigrazione**;
- le misure aventi come unico fine la salvaguardia della **pubblica sicurezza**.

Competenza

Il Capo II (articoli 5-7) stabilisce le norme generali sulla **competenza internazionale**, facendo diretto riferimento alle norme di cui al capo II della Convenzione dell'Aja del 2000 (in generale, **residenza abituale** dell'adulto salvo le eccezioni ivi previste).

Gli articoli 6 e 7 introducono un **criterio di competenza aggiuntivo, e non esclusivo**, applicabile nell'UE quando un adulto **ha compiuto la scelta del foro**.

In particolare, l'articolo 6 precisa che il regime di scelta del foro deve rispettare le **tre** seguenti **condizioni**:

- a. l'adulto **ha scelto** le autorità dell'altro Stato membro quando era **ancora in grado di curare i propri interessi**;
- b. l'esercizio della competenza è conforme all'**interesse** dell'adulto;
- c. le autorità di uno Stato membro competenti a norma della convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione degli adulti **non hanno esercitato la competenza**.

A tale scelta dovrebbe fare seguito, nel rispetto delle tre condizioni cumulative di cui all'articolo 6, l'obbligo di **informare l'autorità centrale** dello Stato membro in cui l'adulto ha la residenza abituale.

Legge applicabile

Il Capo III, costituito dal solo articolo 8, stabilisce le norme sulla **legge applicabile** facendo diretto riferimento al capo III della Convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione degli adulti.

Riconoscimento ed esecuzione delle misure

Il Capo IV, Sezione 1 (articoli 9-10) prevede il **riconoscimento automatico** delle misure disposte dalle autorità degli Stati membri, rendendo effettivo (anche in tale settore) il principio di **fiducia reciproca** nell'UE.

I motivi di **non riconoscimento** sono limitati allo stretto necessario e finalizzati in particolare alla salvaguardia dei **diritti fondamentali** degli adulti anche nelle situazioni transfrontaliere. Viene in considerazione, tra l'altro, la fattispecie di una misura emanata in un altro Stato membro che può non essere riconosciuta se è stata **disposta**, tranne in caso di urgenza, nell'ambito di un procedimento giudiziario o amministrativo, **senza aver dato all'adulto la possibilità di essere ascoltato**.

Il riconoscimento può essere inoltre negato ove sia **manifestamente contrario** all'**ordine pubblico** dello Stato membro in cui è richiesto.

La Sezione 2 (articoli 11-12) del medesimo Capo riguarda l'**esecutività** e l'**esecuzione** in uno Stato membro le misure disposte in un altro Stato dell'UE delle misure. In sostanza **sono abolite** le **procedure di exequatur**: la misura disposta dalle autorità di uno Stato membro ed in esso esecutiva lo è anche in un altro Stato membro, senza che sia necessaria una dichiarazione che ne attesti l'esecutività, alle **stesse condizioni** di una misura nazionale.

Il **procedimento** in materia è disciplinato dal diritto dello Stato membro di esecuzione.

La Sezione 3 (articoli 13-15) stabilisce le **norme procedurali applicabili** quando è fatto valere, contestato o chiesto il riconoscimento, oppure è chiesta l'esecuzione di una misura davanti alle autorità di uno Stato membro. In particolare, l'articolo 13 stabilisce che in **nessun caso** la misura disposta dalle autorità di uno Stato membro può formare oggetto di un **riesame del merito**.

Atti pubblici

Il Capo V (articoli 16 e 17) stabilisce le norme sull'**accettazione** in uno Stato membro degli **atti pubblici** formati dalle **autorità competenti** di un altro Stato membro, agevolandone pertanto la circolazione all'interno dell'UE. Per essi viene prevista, in particolare, la medesima **presunzione di autenticità** ed **esecutività** che hanno nello Stato membro di origine.

Autorità centrali

La Sezione 1 del Capo VI (articoli 18-23) riguarda l'istituzione di **autorità centrali** con la funzione di agevolare l'applicazione del nuovo regime e di migliorare la protezione degli adulti nei casi transfrontalieri da esso disciplinati. Esse **cooperano** tra loro e **promuovono** la cooperazione tra le altre autorità competenti dei rispettivi Stati nell'attuazione della disciplina; forniscono informazioni sull'ordinamento, sulle procedure e sui servizi nazionali in materia di protezione degli adulti e prendono le **misure** che ritengono **appropriate** per la migliore applicazione del regolamento. Le autorità centrali, inoltre, agevolano le **comunicazioni** tra autorità competenti con ogni mezzo (articolo 19).

Esse sono, infine, coinvolte in una serie di procedure specifiche nell'interesse dell'adulto da proteggere:

- la **localizzazione** di un adulto o della persona suscettibile di fornire sostegno (articolo 21);
- il **collocamento** dell'adulto in un altro Stato membro in un istituto o in un altro luogo in cui possa esserne garantita la protezione (articolo 22);
- la **designazione** di un **rappresentante** all'estero (articolo 23).

La Sezione 2 (articoli 24-27) del medesimo Capo regola la **cooperazione diretta** e la **comunicazione** tra le **autorità competenti** (non centrali) degli Stati membri, se necessario attraverso le autorità centrali, affinché siano di aiuto nell'attuazione di una misura o in caso di **grave pericolo**.

In particolare, in base all'articolo 26, nel caso in cui l'adulto sia **esposto ad un grave pericolo**, le autorità competenti dello Stato membro in cui siano state o stiano per essere disposte misure di protezione dell'adulto, se informate di un trasferimento di residenza o della presenza dell'adulto in un altro Stato membro, **informano** le **autorità competenti** di quest'ultimo Stato membro del suddetto pericolo e delle misure disposte o in esame.

L'ultima Sezione (articolo 28 - 33) prevede una serie di norme di carattere generale relative ai compiti delle **autorità centrali** e **autorità competenti** degli Stati membri, con particolare riferimento al ricorso alla **mediazione** o altro mezzo di **risoluzione alternativa** delle controversie, alla non divulgazione delle informazioni raccolte, ai costi, al regime linguistico delle richieste o domande presentate, alla modulistica e al **patrocinio** a spese dello Stato nei procedimenti previsti dal regolamento.

Certificato europeo di rappresentanza

Il Capo VII (articoli 34-44) istituisce un **certificato europeo** che offre ai **rappresentanti** degli adulti la possibilità di dimostrare i poteri di cui godono in un altro Stato membro.

In base all'articolo 35 il **certificato** è rilasciato per essere utilizzato dai **rappresentanti** che in un altro Stato membro hanno necessità di far valere i loro **poteri di rappresentanza** di adulti che, a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali, non sono in grado di curare i propri interessi. Il certificato può essere utilizzato in uno o più dei casi seguenti:

- a. controllo, gestione e alienazione di **beni immobili** o altri **beni** dell'adulto;
- b. **acquisto** di beni immobili o altri beni a nome dell'adulto o per suo conto;
- c. **esecuzione** di un **contratto** stipulato dall'adulto;

- d. prosecuzione per conto dell'adulto di **attività commerciali o imprenditoriali**;
- e. assolvimento di **responsabilità** e obblighi giuridici dell'adulto;
- f. **azioni giudiziarie** a nome dell'adulto o per suo conto;
- g. **decisioni mediche**, compreso il fatto di **dare o negare il consenso a cure mediche**;
- h. decisioni riguardanti il benessere personale e il luogo di residenza dell'adulto.

Il certificato è rilasciato nello Stato membro in cui è stata disposta la misura o sono stati confermati i poteri di rappresentanza riguardanti un adulto. L'autorità di rilascio dello Stato membro è: a) **l'autorità competente** che ha preso la **misura** o **confermato i poteri di rappresentanza** riguardanti l'adulto; b) un'altra autorità competente designata dallo Stato membro, che ha accesso alle informazioni sulla misura disposta o i poteri di rappresentanza confermati (articolo 36).

Il certificato produce i suoi effetti in tutti gli Stati membri **senza che sia necessario** ricorrere a **procedimenti particolari**. Chiunque, agendo sulla base delle informazioni attestate in un certificato valido, tratti con una persona indicata nel certificato come rappresentante dell'adulto in relazione a una determinata materia **è considerato aver trattato con una persona legittimata a rappresentare l'adulto** in quella materia, a meno che **sappia** che il contenuto del certificato non corrisponde al vero o non è valido oppure che il fatto di non saperlo derivi da **colpa grave** (articolo 40).

Istituzione e interconnessione dei registri della protezione

Il Capo VIII (articoli 45-48) disciplina l'**istituzione** e l'**interconnessione** dei **registri** della **protezione**, al fine di migliorare la trasmissione delle informazioni sulla protezione di un adulto alle autorità competenti nell'UE.

In particolare, ai sensi dell'articolo 45, entro e non oltre **due anni** dopo la data di inizio dell'applicazione del nuovo regolamento, gli Stati membri istituiscono e tengono nel loro territorio uno o più **registri** in cui sono **conservate** le informazioni riguardanti le **misure di protezione** e, ove il loro diritto nazionale preveda la conferma dei **poteri di rappresentanza** da parte di un'autorità competente, riguardanti tali **poteri di rappresentanza** ("registri della protezione"). È necessario che il registro riporti un **insieme minimo di dati** (specificati all'articolo 45 par. 2), in modo da fornire informazioni sufficienti alle autorità competenti di altri Stati membri sull'esistenza di una misura di poteri di rappresentanza in relazione a un adulto specifico.

Inoltre, in base all'articolo 47, la Commissione istituisce, mediante atti di esecuzione, un **sistema di interconnessione** (dotato di un servizio di ricerca in tutte le lingue ufficiali) composto dai registri della protezione per le misure e (ove possibile) dai registri per i poteri di rappresentanza nonché un **punto di accesso elettronico** centrale alle informazioni nel sistema.

Gli Stati membri assicurano che le informazioni contenute in tali registri **siano accessibili gratuitamente** attraverso il sistema di interconnessione e siano ad **esclusiva disposizione** delle **autorità competenti** o delle **autorità centrali** di uno Stato membro che: a) hanno accesso alle informazioni obbligatorie a norma del diritto nazionale; b) hanno un interesse legittimo ad accedere a tali informazioni (articolo 48).

*Si ricorda che, il 18 luglio 2023, il Garante europeo della protezione dei dati ha emesso il parere [n. 33/2023](#) sulla proposta di regolamento, con il quale, pur sostenendo gli obiettivi del progetto normativo, ha raccomandato di chiarire, per quanto riguarda l'articolo 48, che l'accesso da parte delle autorità richiedenti alle informazioni inserite nel registro della protezione **deve essere consentito** solo ove **necessario per uno o più scopi** (da determinare) elencati nelle disposizioni generali sul trattamento dei dati (articolo 53) in relazione all'adulto vulnerabile interessato alle procedure in corso dinanzi alle autorità richiedenti.*

Infine l'articolo 49 (**Mezzi di comunicazione** tra autorità competenti o autorità centrali) stabilisce che le comunicazioni scritte tra le autorità competenti o le autorità centrali, compreso lo scambio

dei moduli di cui agli allegati devono avvenire attraverso un **sistema informatico decentrato sicuro e affidabile**; esso può **non essere** il **mezzo idoneo** per le comunicazioni dirette tra le autorità che possono, **in alternativa**, essere operate con qualsiasi altro mezzo di comunicazione. *Il GEPD raccomanda altresì di chiarire che qualsiasi altro mezzo di comunicazione **può essere utilizzato** solo "quando l'uso del sistema informatico decentralizzato non è appropriato in considerazione delle **circostanze specifiche** della comunicazione in questione.*

Il Capo IX (articoli 49-52) prevede l'**uso obbligatorio** delle **comunicazioni digitali** tra autorità competenti o centrali e l'**uso facoltativo** delle stesse tra **persone fisiche** e autorità competenti.

Il Capo X (articoli 53-54) prevede disposizioni generali sul **trattamento** dei dati personali.

Il Capo XI (articoli 55-56) demanda alla Commissione l'emanazione di **atti delegati** riguardo alle modifiche degli allegati per aggiornarli apportarvi modifiche.

Gli allegati I-X riguardano: **moduli** per agevolare il riconoscimento e l'esecuzione delle misure disposte dalle autorità di uno Stato membro e l'accettazione degli atti pubblici redatti dalle autorità di uno Stato membro; il modulo che devono usare le autorità competenti per il rilascio del **certificato europeo di rappresentanza**; moduli standard il cui scopo è agevolare le **comunicazioni** tra **persone fisiche** e **autorità competenti** oppure tra autorità competenti o centrali di Stati membri differenti.

Il Capo XII (57-70) contiene **disposizioni generali e finali** di **applicazione** del regolamento, compresi i **costi** di istituzione e tenuta dei **registri** degli Stati Membri, procedure di **monitoraggio** e **valutazione**.

Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

Base giuridica

La Commissione europea individua la base giuridica della proposta di regolamento nell'articolo 81, paragrafo 2, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria**, adottano, in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno, misure volte a garantire:

- il **riconoscimento reciproco** tra gli Stati membri delle **decisioni giudiziarie** ed **extragiudiziali** e la loro **esecuzione**;
- la **notificazione** e la **comunicazione** transnazionali degli **atti giudiziari** ed **extragiudiziali**;
- la **compatibilità** delle regole applicabili negli Stati membri ai **conflitti di leggi e di giurisdizione**;
- la **cooperazione** nell'assunzione dei mezzi di **prova**;
- un accesso effettivo alla giustizia;
- l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei **procedimenti civili**, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di **procedura civile** applicabili negli Stati membri;
- lo sviluppo di **metodi alternativi** per la risoluzione delle **controversie**;
- un sostegno alla **formazione** dei magistrati e degli operatori giudiziari.

La Commissione europea precisa che non è applicabile l'articolo 81, paragrafo 3, TFUE relativo al **diritto di famiglia** con implicazioni transfrontaliere, in quanto esso non riguarda la protezione transfrontaliera degli adulti. A suo avviso, l'espressione "diritto di famiglia" ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3, TFUE deve essere **interpretata** in **modo autonomo** a **prescindere** dalla definizione prevista nella **legislazione nazionale** degli **Stati membri**; ricorda al riguardo che il legislatore europeo ha finora interpretato la nozione in modo piuttosto **restrittivo**, limitandola alle

norme che disciplinano i rapporti di famiglia, ad esempio in materia **matrimoniale** oppure di **obbligazioni alimentari** o di **responsabilità genitoriale**.

Secondo la Commissione non di rado gli adulti beneficiano di una protezione assicurata dai familiari e in alcuni Stati membri la protezione giuridica degli adulti vulnerabili è assegnata *ex lege* al coniuge o ai familiari. La famiglia dell'adulto, ove presente, rappresenta tuttavia solo uno degli aspetti da considerare per garantire la protezione e pertanto il coinvolgimento dei familiari **non è un elemento necessario né un elemento disciplinato dal diritto internazionale privato**. Pertanto, **né la proposta di regolamento né la Convenzione dell'Aja del 2000 sulla protezione degli adulti fanno in alcun modo riferimento ai rapporti familiari** ("genitore", "figli" o "coniuge"), diversamente dai regolamenti in materia di diritto di famiglia.

In conclusione, la Commissione ritiene fondamentale il sostegno fornito nel rispetto del diritto degli adulti alla dignità, all'autonomia personale, alla non discriminazione e all'inclusione sociale, a **prescindere dai loro legami familiari**.

Sussidiarietà

La relazione illustrativa della proposta rileva che i problemi attuali degli adulti in situazioni transfrontaliere "presentano **un'intrinseca dimensione unionale, in quanto hanno carattere transfrontaliero** e incidono sui diritti fondamentali degli adulti e sul loro diritto di circolare liberamente".

La **griglia** di sussidiarietà fornita dalla Commissione europea aggiunge che gli specifici obiettivi della proposta (tutelare i diritti fondamentali degli adulti; migliorare l'efficacia e la rapidità dei procedimenti transfrontalieri riguardanti la protezione degli adulti e; rafforzare la certezza giuridica e la prevedibilità nelle transazioni transfrontaliere) possono essere raggiunti, in ragione di **portata** e di **effetti** dell'intervento, **meglio** a livello dell'Unione rispetto al livello nazionale.

È necessaria allo scopo l'adozione di **norme internazionali private uniformi** e di **norme** sulla cooperazione transfrontaliera sotto forma di **legislazione dell'Unione** applicabile tra gli Stati membri (in combinazione con la ratifica della Convenzione HCCH 2000 sulla protezione degli adulti da parte di tutti gli Stati membri). Ciò non può essere conseguito **dagli Stati membri** agendo individualmente né attraverso la **semplice ratifica** della Convenzione HCCH 2000 sulla protezione degli adulti.

Per le medesime ragioni, sarebbero chiari i vantaggi derivanti dall'azione legislativa dell'Unione rispetto a **un'azione (legislativa) non coordinata** da parte degli Stati membri, la quale non risolverebbe i problemi esistenti nel settore della protezione degli adulti.

Nella griglia di sussidiarietà, si pone in rilievo l'impatto sociale positivo della proposta, in quanto andrebbe a beneficio del **benessere**, della **salute**, e **dell'inclusione** degli adulti vulnerabili, nonché quello in termini di **risparmio** di costi, tempo e oneri sia per gli adulti, le loro famiglie e rappresentanti, sia per le autorità pubbliche degli Stati membri.

La Commissione conclude che, alla luce dell'esistenza dello spazio europeo di giustizia nell'Unione, fondato sui principi di un **elevato livello di fiducia reciproca** e di **cooperazione** tra gli Stati membri, nonché sul **quadro condiviso dei diritti fondamentali** (compresa la Carta europea omonima), la legislazione dell'Unione è **più adatta** per realizzare norme complete, snelle e sufficientemente aggiornate per affrontare i problemi cui si confrontano gli adulti vulnerabili in **situazioni intra-UE**. Da un lato, la legislazione dell'Unione può basarsi sulle norme di diritto internazionale esistenti nel settore compreso nella convenzione, ma anche migliorarle e aggiungere misure necessarie e appropriate nel contesto dell'Unione, che avrebbero anche il pregio di essere supportate da **un'interpretazione uniforme** da parte della **Corte di giustizia dell'UE**, ovvero da una **applicazione coerente** sotto il **controllo** della **Corte**.

Proporzionalità

La Commissione europea ritiene che la proposta **non vada al di là** di quanto **necessario** per il conseguimento dei suoi obiettivi: gli elementi principali del nuovo regime (**armonizzazione** delle norme sulla competenza la legge applicabile, esecuzione delle misure di protezione, **certificato di rappresentanza**, misure per il miglioramento della **cooperazione** tra gli Stati membri) **non interferirebbero** con le **norme nazionali** che disciplinano il sostegno agli adulti con capacità ridotte, e si applicherebbero solo ai casi di **conflitto di competenza**, **conflitto di leggi** oppure riconoscimento di misure o documenti esteri in **situazioni transfrontaliere**.

Inoltre, la Commissione sottolinea la **natura facoltativa** del **certificato europeo di rappresentanza**, che non sostituirebbe i **documenti nazionali equivalenti** che comprovano la rappresentanza.

Per quanto concerne il **registro** delle misure e dei poteri di rappresentanza e **l'interconnessione** dei registri degli Stati membri, la Commissione precisa che l'insieme dei **dati** da registrare e condividere attraverso tale sistema **rimarrebbe** estremamente **limitato**, contenendo solo informazioni sulla **protezione esistente** dell'adulto, e che resterebbe in ogni caso **competenza** degli **Stati membri** designare le autorità nazionali titolate ad accedere al sistema interconnesso di registri.

Da ultimo, secondo la Commissione, **collegando i sistemi giuridici**, l'iniziativa si limiterebbe a risolvere le difficoltà nelle situazioni transfrontaliere **senza interferire** con la competenza degli Stati membri ad adottare una **normativa nazionale** sostanziale sulla protezione degli adulti, sul tipo di misure disponibili, l'esistenza, la portata e la modifica dei poteri di rappresentanza, e norme procedurali che si applichino alla modalità di esercizio o attuazione della protezione.

L'opzione prescelta non andrebbe pertanto al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa.

Valutazione del Governo

Nella relazione ex articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, trasmessa il 19 luglio 2023, il Governo considera la proposta **in linea** con i principi di **attribuzione**, **sussidiarietà** e **proporzionalità** ed esprime una valutazione complessivamente positiva delle sue **finalità**, considerate **conformi all'interesse nazionale**.

Tuttavia, nella sezione relativa alle **prospettive negoziali** ed **eventuali modifiche** ritenute necessarie od opportune, il Governo sottolinea che sono state già presentate osservazioni relative, tra l'altro:

- alla tecnica di redazione, in quanto il semplice richiamo alla Convenzione dell'Aja potrebbe **non garantire** né un **facile recepimento** delle norme, dovendosi esse armonizzare con il tenore del regolamento, né un diretto **potere di interpretazione della Corte di Giustizia** dell'UE;
- all'importanza della inclusione dell'amministrazione di **sostegno** (*Support Administration*) tra gli istituti riconosciuti, preferibilmente con menzione espressa e non come clausola generale ("altre misure");
- all'ambito dei **poteri rappresentativi** demandabili attraverso il certificato (diritti personalissimi in particolare);
- al rapporto con altre questioni sorte in merito alla Convenzione dell'Aja (ad esempio l'inclusione della **ludopatia**, alla luce del Rapporto Lagarde sulla Convenzione dell'Aja del 2000);
- alla valutazione delle misure in caso di **trasferimenti non leciti** (circonvenzione incapaci);
- alla protezione dei **dati personali**, anche alla luce del parere del Garante UE (*vedi supra*).

Secondo il Governo, inoltre, è possibile che gli Stati membri debbano sostenere **costi una tantum** per adeguarsi al regolamento, in particolare derivanti dall'istituzione di **autorità centrali** e/o dalla formazione dei **giudici** e di altre **autorità competenti** sulle nuove norme. Potrebbero emergere costi ricorrenti di lieve entità, ad esempio per la **formazione** continua delle autorità o il monitoraggio dell'applicazione del regolamento. I costi, tuttavia, **non dovrebbero essere significativi** e sarebbero compensati dagli incrementi di efficienza e dai risparmi derivanti dal regolamento.

La relazione evidenzia che gli Stati membri potrebbero altresì incorrere in **costi** dovuti **all'installazione e manutenzione** dei **punti di accesso** del **sistema informatico** decentrato sul loro territorio e all'adattamento dei loro sistemi informatici nazionali per renderli interoperabili con i punti di accesso. Inoltre, essi potrebbero anche avere la necessità di usare il *software* di implementazione di riferimento sviluppato dalla Commissione, con alcuni costi conseguenti. Tutti questi costi sarebbero necessari per rendere possibili le **comunicazioni elettroniche** tra autorità competenti attraverso un **sistema informatico decentrato**, in aggiunta alle comunicazioni tra le persone e le autorità competenti attraverso il punto di accesso elettronico europeo creato sul portale europeo della giustizia elettronica.

Tuttavia, i costi citati non si renderebbero necessari ai soli fini della proposta in esame, in quanto il sistema informatico decentrato sarebbe usato per tutti gli strumenti UE legati alla **cooperazione giudiziaria** in materia civile e commerciale. Gli Stati membri potrebbero altresì fare domanda di **sovvenzioni** per finanziare tali costi nel quadro degli opportuni **programmi finanziari dell'UE**. Gli Stati membri sosterebbero, altresì, costi *una tantum* specifici, legati alla creazione di uno o più **registri digitalizzati** e al loro **collegamento** ai registri degli altri Stati membri, e successivamente, costi ricorrenti di manutenzione. In conclusione, i costi in questione sarebbero ampiamente **compensati** dai risparmi globali sugli oneri procedurali a beneficio degli adulti e dei loro rappresentanti.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

Nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, la proposta è stata assegnata alla **Commissione Affari giuridici (JURI)** del Parlamento europeo. La materia è tra le competenze del **Consiglio giustizia e affari interni** ed è in esame presso il Gruppo di Lavoro "Questioni di diritto civile".

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto risulta concluso da parte delle seguenti Assemblee rappresentative degli Stati membri: l'Houses of Oireachtas di **Irlanda**; la Seimas della **Lituania**; il Senato e la Camera dei deputati della **Repubblica Ceca**; il Senato della **Polonia**; l'Assembleia de Republica del **Portogallo**. Tali Camere **non hanno sollevato rilievi** sulla proposta, sia con riferimento al rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, sia con particolare riguardo a eventuali questioni di carattere sostanziale.

