

Nuove norme per le “famiglie internazionali” nel segno dell’efficacia e della celerità dei procedimenti e - soprattutto - dell’interesse superiore delle persone di minore età

***Il regolamento (UE) 2019/1111 relativo alla competenza, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori: ambito di applicazione, novità e criticità applicative***

**Applicabile dal 1° agosto 2022** in tutti gli Stati membri dell’UE ad esclusione della Danimarca, il [regolamento](#) (UE) 2019/1111 relativo alla competenza, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione). Il regolamento, informalmente denominato anche “Bruxelles II *ter*” (o, seguendo la nomenclatura inglese, “*Brussels IIb*” o “*Brussels IIa recast*”), ha sostituito interamente il [regolamento](#) (CE) n. 2201/2003, 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 (c.d. Bruxelles II *bis*).

Il regolamento si inserisce nel quadro delle **situazioni “a carattere transfrontaliero”**, ossia caratterizzate da uno o più elementi di internazionalità rispetto allo Stato da cui si guardino (ad es. la cittadinanza o la residenza abituale in uno Stato straniero di uno dei coniugi). Lo strumento delinea una disciplina uniforme volta a individuare, in tali contesti: 1. l’autorità giurisdizionale competente (**norme sulla competenza giurisdizionale**); e 2. le condizioni per la circolazione intra-UE delle decisioni, degli atti pubblici e di taluni accordi (**norme sul riconoscimento e l’esecuzione**). Il nuovo regolamento si prefigge l’obiettivo di contenere le lungaggini nei procedimenti di ritorno nel quadro di sottrazioni internazionali di minori, favorendo l’effettività e l’efficacia dei procedimenti.

Il nuovo regolamento si applica ai procedimenti avviati in data o successivi al 1° agosto 2022 e così alle relative decisioni. La disciplina contenuta nel regolamento n. 2201/2003 continua tuttavia ad applicarsi ai procedimenti già in corso, nonché alle decisioni e agli atti pubblici adottati anteriormente a quella data.

## L’ambito di applicazione

Alla stregua del regolamento n. 2201/2003, il regolamento 2019/1111 **si applica** a divorzio, separazione personale, annullamento del matrimonio, responsabilità genitoriale (attribuzione, esercizio, delega, revoca totale o parziale). In particolare, vi si specifica che nell’espressione “responsabilità genitoriale” sono da ricomprendere il diritto di affidamento e il diritto di visita, la tutela, la curatela ed altri istituti analoghi, i minori in affidamento presso una famiglia o un istituto, e la protezione del minore legata ai suoi beni (art. 1).

Continuano ad essere **escluse** dall’ambito di applicazione – perché disciplinate da altri strumenti normativi dell’UE oppure perché di esclusiva competenza degli Stati membri – la filiazione, le obbligazioni alimentari, l’adozione, i nomi e i cognomi del minore; l’emancipazione; i trust e le successioni; i provvedimenti derivanti da illeciti penali commessi da minori.

## Le novità

Il regolamento 2019/1111 racchiude l'esito di oltre 15 anni di **funzionamento** del regolamento n. 2201/2003: gli operatori del diritto (avvocati, magistrati, ma non solo) hanno potuto sperimentarne la tenuta, anche grazie all'intervento della Corte di giustizia dell'UE (e della Corte europea dei diritti dell'uomo) che a più riprese ne ha chiarito la portata: il nuovo regolamento ambisce dunque a colmare, a livello normativo, le lacune individuate nella prassi applicativa dello strumento precedente.

Il nuovo regolamento chiarisce ulteriormente il rapporto che lo stesso intrattiene con la **Convenzione dell'Aja del 1996** sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, ricordando sin dal preambolo che la legge applicabile in materia di responsabilità genitoriale “dovrebbe essere determinata conformemente alle disposizioni del capitolo III della Convenzione” (considerando 92).

Il regolamento lascia immutate le norme sulla competenza giurisdizionale, sul riconoscimento e l'esecuzione in materia matrimoniale, ma apporta novità di rilievo in materia di responsabilità genitoriale. Ad esempio, introduce la facoltà per i genitori di scegliere il giudice competente a decidere delle questioni che riguardino i figli minori, laddove sussistano determinate condizioni (art. 10).

In particolare, tra le altre novità, il regolamento rafforza le norme finalizzate ad ottenere il ritorno del minore nello Stato di residenza abituale previa all'**illecito trasferimento o mancato rientro**, nel contesto di una sottrazione internazionale tra Stati membri dell'UE (art. 22 ss.). Da un lato, il legislatore europeo ha introdotto scadenze chiare affinché i casi possano essere risolti in tempi brevi, chiarendo che le autorità giurisdizionali coinvolte in primo grado, nonché quelle “di grado superiore”, debbano decidere, entro sei settimane ciascuna (art. 24, “Celerità del procedimento giudiziario”). Dall'altro, rafforza il ritorno del minore introducendo la possibilità, in capo allo Stato membro in cui il minore è stato illecitamente trasferito o trattenuto, di adottare misure cautelari e di protezione con efficacia transfrontaliera (art. 27). Su questo piano, il regolamento integra la **Convenzione dell'Aja del 1980** sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori.

Il nuovo regolamento promuove la **mediazione familiare transfrontaliera** in tutte le cause riguardanti un minore prevedendo che, in qualsiasi fase del procedimento, l'autorità giurisdizionale debba provvedere, direttamente o con l'assistenza delle autorità centrali, “a invitare le parti a valutare se siano disposte a ricorrere alla mediazione o ad altri mezzi di risoluzione alternativa delle controversie, a meno che ciò non vada contro l'interesse superiore del minore, non sia appropriato nel caso specifico o non ritardi indebitamente il procedimento” (art. 25).

Il legislatore dell'Unione introduce poi una norma sostanziale che sancisce, cristallizzandolo, il **diritto fondamentale del minore di esprimere la propria opinione** nei procedimenti in cui è coinvolto (art. 21): alla persona di minore età “capace di discernimento” è dunque espressamente data la “concreta ed effettiva possibilità” di essere sentita direttamente o tramite un rappresentante o un organismo appropriato. È inoltre introdotta una disposizione che consente (in via discrezionale) di rifiutare il riconoscimento e l'esecuzione di una decisione se l'art. 21 non è stato osservato (art. 39).

Il regolamento 2019/1111 **elimina il procedimento intermedio** (c.d. *exequatur*) previsto dal regolamento n. 2201/2003 per le decisioni in materia di responsabilità genitoriale (art. 34 ss.). Le decisioni rese in uno Stato membro (Stato d'origine) saranno dunque riconosciute ed eseguite in un altro Stato membro (Stato richiesto) senza necessità di alcuna previa dichiarazione di esecutività e, in ogni caso, in ossequio alle norme di procedura nazionali in vigore in quest'ultimo.

Sono inoltre previste disposizioni che perseguono una più efficace **attuazione delle decisioni**, che introducono **condizioni uniformi** per la sospensione o il rifiuto dell'esecuzione, e altre che mirano ad

un'agevole circolazione delle decisioni, degli atti pubblici e di **taluni accordi** all'interno dell'UE stabilendo disposizioni relative alla loro esecuzione in altri Stati membri (art. 68).

Il regolamento interviene con norme più chiare anche sul **collocamento dei minori** in un altro Stato membro (c.d. *placement*), che comprendono la necessità del consenso in tutte le situazioni, con l'eccezione dei minori collocati presso un genitore (art. 82).

Da ultimo, il regolamento 2019/1111 punta a migliorare la **cooperazione amministrativa** tra le autorità centrali e i diversi Stati membri e tra le autorità giurisdizionali, nel rispetto dei diritti delle parti e della riservatezza (art. 76 ss.).

## Alcune sfide attuative

È presto per dire con certezza quali siano le **criticità** che susciterà nella prassi il nuovo strumento: cerca di prevenirle, o quantomeno attutirne alcune, la **Guida pratica** pubblicata lo scorso 8 settembre (e per ora disponibile solo in inglese) sul [Portale europeo della giustizia elettronica](#), con l'obiettivo di guidare l'operatore nell'applicazione corretta e uniforme del regolamento, anche attraverso esempi pratici.

Nella prospettiva italiana, tuttavia, è possibile tratteggiare sin da ora alcune questioni problematiche.

L'**interesse superiore del minore** ha guidato le modifiche recepite dal nuovo regolamento: esso rimane la considerazione primaria, in conformità con l'art. 24 della [Carta](#) dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con la [Convenzione](#) delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. È proprio alla luce del superiore interesse del minore che – per la prima volta nel contesto di uno strumento normativo di cooperazione giudiziaria civile – il legislatore europeo ha sancito in maniera espresa il diritto fondamentale della persona di minore età di esprimere la propria opinione nei procedimenti che la riguardano, se capace di discernimento (articoli 21 e 26).

La **capacità di discernimento** della persona di minore età deve essere valutata guardando a tutti gli elementi del caso (*assessment*), volta per volta e – poiché in attuazione di uno strumento sovranazionale – in ossequio a *standard* europei: l'esito di tale valutazione deve poi confluire negli atti del procedimento. Quest'esigenza si ripercuote anche sulla circolazione delle decisioni, poiché il mancato *assessment* potrebbe pregiudicarne il riconoscimento e l'esecuzione in uno Stato membro diverso da quello d'origine.

In quest'ottica, potrebbero sollevare questioni applicative gli “**accordi negoziati**” che coinvolgano uno o più minori, raggiunti all'esito di procedimenti di negoziazione assistita ai sensi dell'art. 6 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162. Gli accordi che, in particolare, potrebbero suscitare criticità sono quelli che non coinvolgano il presidente del tribunale competente (laddove il procuratore della Repubblica ritenga che l'accordo non risponda “all'interesse dei figli”), ma si concludano con l'autorizzazione del procuratore della Repubblica e, dunque, con un “nulla di fatto” rispetto all'esercizio del diritto all'ascolto del minore. Il decreto legislativo di recente adozione, recante attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206 prevede che, nei procedimenti in cui prenda atto di un accordo dei genitori “relativo alle condizioni di affidamento dei figli, il giudice procede all'ascolto **soltanto se necessario**”. Tale previsione, applicabile al procedimento di negoziazione assistita che giunga dinanzi al presidente del tribunale, appare in linea con le indicazioni contenute nel preambolo del regolamento: il considerando n. 71 indica invero che “Il fatto che al minore non sia stata data la possibilità di esprimere la propria opinione non dovrebbe costituire automaticamente un motivo di diniego del riconoscimento e dell'esecuzione degli atti pubblici e degli accordi in materia di responsabilità genitoriale”.

Un'altra questione riguarda l'attuazione delle previsioni sulla **mediazione familiare transfrontaliera**. Occorre ricondurre a sistema l'istituto, stabilire a livello nazionale le condizioni alle quali divenire mediatori familiari e mediatori familiari transfrontalieri (entrambi richiedono approcci diversi e rispondono a logiche specifiche), investire sulla formazione e supportare i giudici nell'obbligo imposto dal regolamento di invitare

le parti a valutare se siano disposte a ricorrere alla mediazione o ad altri mezzi di risoluzione alternativa delle controversie.

Da ultimo, si rende necessario potenziare l'ufficio dell'**autorità centrale** designata dall'Italia in attuazione del regolamento ([Ufficio IV, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - Ministero della giustizia](#)), tale da consentirgli di far fronte al rinnovato quadro di funzioni che lo strumento gli attribuisce.

Roma, 6 ottobre 2022