



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.5.2011
COM(2011) 276 definitivo

2011/0130 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile

{COM(2011) 274}

{COM(2011) 275}

{SEC(2011) 580}

{SEC(2011) 581}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta fa parte di un pacchetto legislativo per rafforzare i diritti delle vittime nell'UE, che include anche i seguenti altri elementi: una comunicazione sul rafforzamento dei diritti delle vittime nell'Unione europea e una direttiva che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato. La presente proposta, riguardante gli ordini di protezione emessi in materia civile, mira a integrare l'iniziativa degli Stati membri del settembre 2009 relativa a una direttiva sull'ordine di protezione europeo¹, che garantirà il riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia penale.

L'Unione europea si è posta l'obiettivo di mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la cui pietra angolare è il principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e altre decisioni delle autorità giudiziarie nell'Unione.

Il programma di Stoccolma (2010-2014)² e il piano d'azione della Commissione per la sua attuazione riconoscono la necessità di ulteriori interventi per porre le esigenze delle vittime di reato al centro dei nostri sistemi giudiziari. Entrambi collocano le vittime tra le priorità dell'agenda dell'UE e affermano fermamente la necessità e l'intenzione di adottare un approccio alle vittime integrato e coordinato, in linea con le conclusioni del Consiglio GAI dell'ottobre 2009³.

L'Unione europea è già intervenuta in materia di diritti delle vittime nei procedimenti penali con la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Nonostante i miglioramenti registrati in questo settore, gli obiettivi della decisione quadro del Consiglio non sono stati pienamente realizzati.

Il Parlamento europeo ha inoltre invitato il Consiglio ad adottare un quadro giuridico completo che offra alle vittime di reato la più ampia protezione⁴. Nella risoluzione del 26 novembre 2009⁵ sull'eliminazione della violenza contro le donne, il Parlamento ha esortato gli Stati membri a migliorare la normativa e le politiche nazionali volte a combattere tutte le forme di violenza contro le donne e ad affrontarne le cause, in particolare mediante misure di prevenzione, e ha invitato l'Unione europea a garantire a tutte le vittime di violenza il diritto all'assistenza, alla protezione e al sostegno.

In uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, le vittime di violenza (ad esempio domestica), o le persone la cui integrità fisica e/o psicologica o libertà siano a rischio, che godono di una misura di protezione in uno Stato membro dovrebbero beneficiare dello stesso

¹ GU C 69 del 18.3.2010, pag. 5-18, 13577/09 COPEN 176 del 23 settembre 2009.

² Programma pluriennale che fissa le priorità dell'Unione europea nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza per il periodo 2010-2014, intitolato "Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini" (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1).

³ 2969^a sessione del Consiglio GAI del 23.10.2009 [14936/09 (Presse 306)].

⁴ Raccomandazione del Parlamento europeo, del 7 maggio 2009, sullo sviluppo di uno spazio di giustizia penale dell'Unione europea (P6_TA(2009)0386).

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2009 sull'eliminazione della violenza contro le donne (P7_TA(2009)0098).

livello di protezione qualora viaggino o si trasferiscano in un altro Stato membro, senza dover sottostare a procedure costose e lunghe. Un'iniziativa in tal senso si fonda inoltre sull'invito della Commissione a eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione, formulato nella relazione sulla cittadinanza dell'Unione del 27 ottobre 2010⁶.

Nel settembre 2009 dodici Stati membri hanno presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo⁷. Durante i negoziati è emerso che il meccanismo usato in questo strumento, basato sull'articolo 82 del TFUE riguardante il riconoscimento reciproco in materia penale, non è compatibile con il livello ambizioso di riconoscimento reciproco già raggiunto in materia civile, fondato sull'articolo 81 del TFUE. La presente proposta mira pertanto a integrare uno strumento giuridico sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia penale, al fine di garantire che tutte le misure di protezione emesse in uno Stato membro possano beneficiare di un meccanismo efficiente che ne garantisca la libera circolazione nell'UE.

2. CONSULTAZIONE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

La necessità di elaborare la presente proposta applicabile esclusivamente agli ordini di protezione civili è emersa durante i negoziati relativi all'iniziativa degli Stati membri sull'ordine di protezione europeo, accompagnata da una valutazione d'impatto. Per valutare più specificamente la necessità della presente proposta e le sue modalità, la Commissione ha avviato consultazioni supplementari con gli Stati membri, le altre istituzioni ed esperti di varia provenienza.

In primo luogo, il 25 maggio 2010 la Commissione ha organizzato una riunione di esperti durante la quale è stato confermato che molti Stati membri hanno adottato misure di protezione civili, il cui riconoscimento reciproco dovrebbe seguire le norme comuni usate in materia civile anziché le procedure più onerose previste in materia penale.

La Commissione ha inoltre ordinato uno studio esterno a supporto della valutazione d'impatto per individuare le esigenze delle vittime di reato, definire le misure che potrebbero essere istituite per rispondere a tali esigenze ed esaminare l'impatto delle opzioni possibili⁸. Nell'ambito della preparazione della valutazione d'impatto la Commissione ha poi tenuto una consultazione pubblica dal 15 luglio 2010 al 30 settembre 2010, aperta a tutti i cittadini e alle organizzazioni non governative e governative, sollecitando pareri sulle misure che l'UE dovrebbe adottare per migliorare la situazione relativa alle vittime di reato, incluso nel campo degli ordini di protezione.

È stato commissionato un ulteriore studio per esaminare le opzioni relative all'obiettivo specifico di garantire che la tutela ottenuta attraverso un ordine di protezione non si perda se la persona protetta viaggia o si trasferisce in un altro Stato membro⁹.

⁶ Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione - Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione (COM(2010) 603 definitivo).

⁷ 13577/09 COPEN 176 del 23 settembre 2009.

⁸ Matrix Insight/ Andersson, Elfers Felix: "A Study for an Impact Assessment on Ways of Improving the Support, Protection and Rights of Victims across Europe" relazione finale del 3 novembre 2010.

⁹ Burkhard Hess: "Feasibility Study: The European Protection Order and the European Law of Civil Procedure", presto disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Base giuridica

La presente proposta si basa sull'articolo 81, paragrafo 2, lettere a), e) e f), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ai sensi dell'articolo 81, l'Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Tale cooperazione può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

A tal fine, 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, tra l'altro, il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione.

3.2. Sintesi del regolamento proposto

Per tutelare le vittime di violenza (soprattutto domestica), stalking o violenza contro minori, gli ordinamenti giuridici degli Stati membri prevedono la possibilità di adottare misure temporanee e preventive per proteggere coloro la cui integrità fisica e/o psicologica o la cui libertà possano essere seriamente considerate a rischio. Le misure protettive sono emesse dall'autorità giudiziaria o altra autorità competente, su istanza dell'interessato. Molte di queste misure sono disposte senza che la persona che determina il rischio sia chiamata a comparire, in particolare in caso d'urgenza (procedimenti su istanza di parte). Consistono, ad esempio, nel divieto di avvicinarsi alla persona protetta entro un perimetro definito, o nel divieto di frequentare determinate località in cui la persona protetta risiede o che essa frequenta. Una caratteristica propria di molte misure di protezione è che le autorità pubbliche non intervengono attivamente per garantirne l'esecuzione: nel caso di violazione del divieto da parte della persona che determina il rischio, questa è direttamente passibile di sanzione, spesso penale.

Con l'aumentare della libera circolazione sono sempre di più le persone che si trasferiscono o si recano all'estero. Di conseguenza è estremamente importante garantire che coloro che beneficiano di protezione temporanea conservino tale protezione anche quando si recano o si trasferiscono in un altro Stato membro, senza dover ricorrere a lunghe procedure. La cooperazione giudiziaria in materia civile si è sviluppata nell'ambito della creazione di un mercato interno in Europa, sulla base del presupposto del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Il riconoscimento reciproco è progressivamente migliorato grazie alla riduzione dei controlli sulle decisioni straniere nell'Unione. La presente proposta prevede un meccanismo rapido ed efficiente per garantire che lo Stato membro in cui la persona a rischio si reca riconosca la misura di protezione emessa dal primo Stato membro senza formalità intermedie. Per quanto riguarda gli altri strumenti di riconoscimento reciproco in materia civile, la presente proposta introduce un certificato standard contenente tutte le informazioni rilevanti per il riconoscimento e, se del caso, l'esecuzione. Pertanto, l'autorità competente del primo Stato membro rilascerà, d'ufficio o su istanza della persona protetta, un certificato che quest'ultima poi presenterà alle autorità competenti del secondo Stato membro. Dette autorità comunicheranno alla persona che determina il rischio l'estensione geografica della misura di protezione straniera, le sanzioni applicabili in caso di violazione e, se del caso, ne garantiranno l'esecuzione.

Al fine di assicurare un meccanismo rapido, poco oneroso ed efficiente di circolazione delle misure di protezione nell'Unione europea, è stata seguita la ratio del 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 ("Bruxelles II-bis")¹⁰, in particolare gli articoli 41 e 42. È stata tratta ispirazione anche dalla proposta della Commissione di rifusione del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio ("Bruxelles I")¹¹. La proposta prevede l'abolizione dei procedimenti intermedi e non contempla motivi di diniego, ad eccezione dell'esistenza di una decisione incompatibile nello Stato membro del riconoscimento.

Il riconoscimento automatico si applica anche quando lo Stato membro del riconoscimento e/o dell'esecuzione non contempla misure di protezione in materia civile. Questo è infatti un principio fondamentale del riconoscimento reciproco in materia civile: il fatto che il diritto nazionale dello Stato membro in cui è chiesto il riconoscimento e/o l'esecuzione non preveda nessuna misura non esonera tale Stato dall'obbligo di riconoscere e, se del caso, eseguire la misura emessa in un altro Stato membro. La natura dell'autorità che ha emesso le misure di protezione (autorità giurisdizionale civile, autorità amministrativa, autorità giurisdizionale penale) non è determinante a tal fine.

L'abolizione dei procedimenti intermedi sarà accompagnata da salvaguardie dei diritti fondamentali:

- l'autorità del primo Stato membro a cui è chiesto di rilasciare il certificato deve controllare che sia stato rispettato il diritto della persona che determina il rischio ad avere un giudice imparziale, in particolare i diritti della difesa. Se tali diritti non sono stati garantiti, il certificato non può essere rilasciato;
- in caso di sospensione o revoca della misura di protezione da parte del primo Stato membro, l'autorità competente del secondo Stato membro deve, su istanza della persona che determina il rischio, sospendere o revocarne il riconoscimento e, se disposta, l'esecuzione;
- le autorità competenti di entrambi gli Stati membri devono comunicare alla persona che determina il rischio e alla persona protetta tutte le informazioni riguardanti l'emissione, il riconoscimento, l'eventuale esecuzione e le eventuali sanzioni, la sospensione o la revoca della misura di protezione.

Tutte queste salvaguardie garantiscono il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, permettendo nel contempo di risparmiare i tempi e i costi del procedimento di exequatur.

¹⁰ 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).

¹¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione) (COM(2010) 748 definitivo del 14.12.2010).

La proposta non riguarda le sanzioni penali comminate dagli Stati membri in caso di violazione di una misura di protezione. Questo aspetto continua a essere disciplinato dal diritto nazionale degli Stati membri.

3.3. Analisi degli articoli più importanti

La presente proposta è uno strumento di riconoscimento reciproco in materia civile e pertanto segue la ratio degli strumenti dell'UE vigenti nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale, da cui trae ampio spunto. Molti articoli sono simili o uguali ai corrispondenti articoli di detti strumenti.

Articolo 1 – Campo di applicazione

Alcune misure di protezione sono già previste dai regolamenti Bruxelles I¹² e Bruxelles II-bis, pertanto è importante chiarire il rapporto della proposta con questi regolamenti.

La presente proposta di regolamento introduce norme speciali applicabili alle misure di protezione. In base a un principio generale di diritto, tali norme speciali prevalgono sulle norme generali disposte dal regolamento Bruxelles I.

La situazione è diversa rispetto al regolamento Bruxelles II-bis, il cui scopo è centralizzare tutti i procedimenti relativi a un determinato divorzio o separazione personale. La presente proposta non deve compromettere le norme sulla competenza e sul riconoscimento delle decisioni contenute in tale strumento specifico offrendo la possibilità di adire l'autorità giurisdizionale di un altro Stato membro per quanto riguarda le misure di protezione emesse nel contesto di un procedimento in corso. Per questo motivo, tutte le misure di protezione rientranti nel campo di applicazione del regolamento Bruxelles II-bis continuano ad essere disciplinate da tale strumento. Le misure di protezione che invece esulano dal campo di applicazione del regolamento Bruxelles II-bis, ad esempio le misure di protezione riguardanti coppie non unite da matrimonio, partner dello stesso sesso o vicini di casa, rientrano nel campo di applicazione della presente proposta.

Articolo 2 - Definizioni

Misure di protezione – La definizione dell'espressione “misure di protezione” sottolinea la natura preventiva e temporanea di tali misure, che sono adottate in uno Stato membro per proteggere una persona qualora sussistano seri motivi per ritenere che la sua integrità fisica e/o psicologica o libertà siano a rischio. La misura di protezione può essere disposta sia in procedimenti su istanza di parte (senza che la persona che determina il rischio sia stata invitata a comparire) sia in procedimenti con chiamata di entrambe le parti.

Autorità – La definizione del termine “autorità” è ampia e comprende qualsiasi autorità designata da uno Stato membro come competente per le materie rientranti nel campo di applicazione del regolamento. Di conseguenza include non solo le autorità giurisdizionali, ma anche quelle amministrative e di altro tipo che, ai sensi del diritto nazionale di uno Stato membro, sono competenti per le materie rientranti nel campo di applicazione del regolamento.

¹² 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).

Articolo 3 - Competenza

Le norme sulla competenza devono presentare un alto grado di prevedibilità. Pertanto si articolano intorno al principio della competenza delle autorità dello Stato membro in cui l'integrità fisica e/o psicologica o la libertà dell'interessato sono a rischio e in cui l'interessato ha bisogno di protezione. Sebbene in linea generale tale Stato membro corrisponda allo Stato membro della residenza abituale della persona che necessita di protezione, in alcuni casi differisce, come quando una persona si trasferisce all'estero per un periodo determinato e relativamente breve, ad esempio per motivi di studio.

Articolo 4 - Riconoscimento

Questo articolo si ispira agli altri strumenti di riconoscimento reciproco in materia civile, segnatamente la proposta di rifusione del regolamento Bruxelles I e il regolamento Bruxelles II bis, in particolare alle disposizioni riguardanti il diritto di visita o il ritorno del minore. Non sono richiesti procedimenti intermedi: il riconoscimento è automatico.

Articolo 5 - Certificato

Il certificato è necessario alla persona a rischio per avvalersi della misura di protezione in un altro Stato membro. È stata seguita la ratio degli articoli 41 e 42 del regolamento Bruxelles II-bis, riguardanti le decisioni sul diritto di visita o sul ritorno del minore.

Il certificato è rilasciato, d'ufficio o su istanza della persona protetta, dalle autorità competenti dello Stato membro d'origine utilizzando il modulo standard di cui all'allegato del regolamento. Spetta poi alla parte che intende avvalersi della misura in un altro Stato membro presentarlo alle autorità competenti di tale Stato membro. Il certificato contiene tutte le informazioni pertinenti per il riconoscimento e/o l'esecuzione della misura di protezione straniera, in particolare una descrizione della misura di protezione formulata in modo tale da consentire alle autorità competenti del secondo Stato membro di procedere al riconoscimento della misura e, se del caso, alla sua esecuzione ai sensi del proprio diritto nazionale. Essa pertanto non deve contenere riferimenti specifici al diritto nazionale, ad esempio articolo X del codice Y anziché una spiegazione della misura, né a luoghi specifici, ad esempio indirizzo specifico anziché un riferimento generico al luogo di lavoro o al domicilio.

Le autorità competenti del secondo Stato membro possono chiedere la traslitterazione o la traduzione del contenuto del certificato, segnatamente della descrizione della misura.

Articolo 8 - Adattamento

Questo articolo riguarda il caso in cui la misura di protezione straniera è ignota al diritto nazionale del secondo Stato membro. L'autorità competente di tale Stato membro dovrà pertanto adattarla, per quanto possibile, a una misura del proprio diritto interno che abbia efficacia equivalente e persegua obiettivi e interessi analoghi. L'adattamento è una prassi ricorrente negli strumenti di riconoscimento reciproco in materia civile.

Articolo 9 – Esecuzione di determinate misure di protezione

Ai sensi del diritto nazionale solo pochissime misure di protezione richiedono un intervento attivo delle autorità competenti per produrre effetti.

In tali casi, l'autorità competente dello Stato membro dell'esecuzione dovrà applicare le proprie norme nazionali riguardanti misure di protezione analoghe, senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento.

Articolo 10 – Salvaguardia dei diritti fondamentali

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona la protezione dei diritti fondamentali della persona è diventata una priorità ancora maggiore per l'UE: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è ora giuridicamente vincolante per l'Unione, e l'UE sta per aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Quando si parla di vittime, i diritti fondamentali rilevanti sono molteplici: dignità umana, diritto alla vita, diritto all'integrità della persona, diritto alla libertà e alla sicurezza, rispetto della vita privata e della vita familiare, protezione dei dati di carattere personale, diritto di proprietà, libertà di circolazione e di soggiorno, uguaglianza davanti alla legge, diritti del minore, diritti degli anziani, inserimento delle persone con disabilità, diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, e, infine, presunzione di innocenza e diritti della difesa.

Come precisato nella valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta e in conformità con la strategia dell'Unione per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹³, tutti gli elementi del regolamento rispettano i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale garantito dall'articolo 47.

L'abolizione di tutte le formalità intermedie per il riconoscimento e, se del caso, l'esecuzione nel secondo Stato membro di una misura di protezione emessa nel primo Stato membro deve essere accompagnata da salvaguardie dei diritti fondamentali. Questo articolo prevede una salvaguardia forte, in quanto il certificato non può essere rilasciato se non è stato rispettato il diritto della persona che determina il rischio ad avere un giudice imparziale.

Articolo 12 – Diniego, sospensione o revoca del riconoscimento o dell'esecuzione

Il riconoscimento e, se del caso, l'esecuzione delle misure di protezione emesse in uno Stato membro dovrebbero fondarsi sul principio della fiducia reciproca e i motivi di diniego del riconoscimento dovrebbero essere limitati al minimo indispensabile. Conformemente a tale principio viene proposto un solo motivo di diniego. Il funzionamento armonioso della giustizia presuppone che si riduca al minimo la possibilità che vengano emesse decisioni tra loro incompatibili. Pertanto, su istanza della persona che determina il rischio, l'autorità competente dello Stato membro del riconoscimento può negare il riconoscimento della misura di protezione emessa dall'autorità giurisdizionale d'origine se è inconciliabile con una decisione emessa nello Stato membro del riconoscimento.

È importante garantire che se la misura di protezione è sospesa o revocata nello Stato membro d'origine l'autorità competente dello Stato membro del riconoscimento sospenda o revochi il riconoscimento e, se disposta, l'esecuzione della misura di protezione. Spetta alla persona che determina il rischio presentare istanza al riguardo. A tal fine, la proposta contiene in allegato un modulo standard di domanda.

¹³ Comunicazione della Commissione “Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea” (COM(2010) 573 del 19.10.2010).

Articolo 13 – Comunicazione

Come in altri strumenti di riconoscimento reciproco in materia civile, questo articolo prevede un'armonizzazione di base delle norme minime relative alla necessità di comunicare alla persona che determina il rischio e alla persona protetta tutte le informazioni riguardanti l'emissione, il riconoscimento, l'eventuale esecuzione e le eventuali sanzioni, la sospensione o la revoca della misura di protezione nel primo Stato membro. Nel secondo paragrafo tale obbligo è previsto anche a carico del secondo Stato membro. Sarà così garantito il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4. SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

L'obiettivo della presente proposta non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri da soli, visti gli aspetti transnazionali che lo caratterizzano. È importante garantire che le persone che viaggiano o si trasferiscono all'estero non perdano la protezione di cui beneficiano. Il meccanismo previsto dal presente regolamento, che consiste nell'eliminazione di tutte le formalità intermedie mediante l'uso di un certificato standard e multilingue, non può essere realizzato dagli Stati membri da soli. Solo una normativa a livello europeo può creare condizioni uniformi. La proposta pertanto rispetta il principio di sussidiarietà.

La proposta ottempera inoltre al principio di proporzionalità in quanto non va oltre il minimo richiesto per raggiungere gli obiettivi dichiarati a livello europeo né va al di là di quanto necessario a tal fine.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 81, paragrafo 2, lettere a), e) e f),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹⁴,

visto il parere del Comitato delle regioni¹⁵,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione europea si è posta l'obiettivo di mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che faciliti l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile. Per realizzare gradualmente tale spazio è opportuno che l'Unione adotti, tra l'altro, le misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno.
- (2) Tale materia rientra nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile ai sensi dell'articolo 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (3) Le divergenze tra le norme nazionali relative alle misure di protezione rendono più difficile il buon funzionamento del mercato interno. Per assicurare che la protezione concessa sia mantenuta quando l'interessato si reca o si trasferisce in un altro Stato membro, è indispensabile adottare disposizioni che consentano di garantire che le misure di protezione emesse dagli Stati membri vincolati dal presente regolamento siano riconosciute e, se del caso, eseguite in modo rapido e semplice.
- (4) Per la realizzazione dell'obiettivo della libera circolazione delle misure di protezione è necessario ed opportuno che le norme riguardanti la competenza giurisdizionale, il

¹⁴ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁵ GU C [...] del [...], pag. [...].

riconoscimento e, se del caso, l'esecuzione delle misure di protezione siano stabilite mediante un atto giuridico dell'Unione cogente e direttamente applicabile.

- (5) Il presente regolamento si applica alle misure di protezione emesse in un procedimento civile a prescindere dalla natura dell'autorità, sia essa giurisdizionale, amministrativa o di altro tipo.
- (6) Il presente regolamento si applica a tutte le misure di protezione ivi definite. Non si applica tuttavia alle misure di protezione rientranti nel campo di applicazione del 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. Per quanto riguarda le misure rientranti nel suo campo di applicazione, il presente regolamento prevale sul 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.
- (7) Le norme sulla competenza devono presentare un alto grado di prevedibilità ed articolarsi intorno al principio della competenza dello Stato membro in cui l'integrità fisica e/o psicologica o la libertà dell'interessato sono a rischio. La competenza deve essere sempre determinata in base a questo criterio.
- (8) Il funzionamento armonioso della giustizia presuppone che non vengano emesse, in due Stati membri, decisioni tra loro incompatibili. A tal fine, il presente regolamento dovrebbe prevedere un motivo di diniego del riconoscimento e/o dell'esecuzione su istanza della persona che determina il rischio in caso di decisioni incompatibili.
- (9) La fiducia reciproca nell'amministrazione della giustizia nell'Unione e la volontà di garantire un sistema di circolazione delle misure di protezione più rapido e meno oneroso all'interno dell'Unione giustificano procedure di riconoscimento e/o esecuzione di tali misure senza formalità intermedie. Di conseguenza, la misura di protezione emessa in uno Stato membro dovrebbe essere trattata, ai fini del riconoscimento e, se del caso, dell'esecuzione, come se fosse stata emessa nello Stato membro dove si chiede il riconoscimento e/o l'esecuzione.
- (10) Qualora il diritto del secondo Stato membro richieda l'intervento delle proprie autorità competenti al fine di conferire efficacia alla misura di protezione, il procedimento di esecuzione della misura di protezione dovrebbe essere disciplinato dal diritto di tale Stato membro.
- (11) Il presente regolamento non riguarda le sanzioni penali previste dagli Stati membri in caso di violazione di una misura di protezione, che continuano ad essere disciplinate dal diritto nazionale degli Stati membri.
- (12) Al fine di facilitare la libera circolazione delle misure di protezione nell'Unione europea, è opportuno che il presente regolamento introduca un modello uniforme di certificato e designi l'autorità competente a rilasciarlo. Onde rispettare il principio di sussidiarietà, tale certificato non dovrebbe sostituire le procedure interne degli Stati membri.

- (13) Non dovrebbe essere possibile presentare ricorso contro il certificato. Tuttavia, se la misura di protezione è sospesa o revocata nel primo Stato membro, l'autorità competente del secondo Stato membro dovrebbe, su istanza della persona che determina il rischio, sospendere o revocare il riconoscimento e/o l'esecuzione della misura di protezione.
- (14) Al fine di garantire il funzionamento rapido ed efficace del presente regolamento, il potere di adottare atti ai sensi dell'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea dovrebbe essere delegato alla Commissione per quanto riguarda le modifiche dei moduli di cui agli allegati. È particolarmente importante che la Commissione effettui consultazioni adeguate nel corso dei suoi lavori preparatori, anche a livello di esperti. Nel contesto della preparazione e della stesura degli atti delegati, occorre che la Commissione garantisca contemporaneamente una trasmissione corretta e tempestiva dei documenti pertinenti al Parlamento europeo e al Consiglio.
- (15) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, segnatamente, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, mira a garantire i diritti della difesa e il diritto a un giudice imparziale, di cui all'articolo 47 della Carta. Il presente regolamento deve essere applicato nel rispetto di tali diritti e principi.
- (16) Poiché gli obiettivi del presente regolamento non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (17) [A norma degli articoli 1, 2, 3 e 4 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, detti Stati membri hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione del presente regolamento] / [Fatto salvo l'articolo 4 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, detti Stati membri non partecipano all'adozione del presente regolamento, non sono da esso vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione].
- (18) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

CAPO I

Campo di applicazione, definizioni e competenza

Articolo 1 – Campo di applicazione

Il presente regolamento si applica alle misure di protezione in materia civile, a prescindere dalla natura dell'autorità che le ha disposte. Non si applica alle misure di protezione rientranti nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003.

Articolo 2 - Definizioni

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) “misura di protezione”: qualsiasi decisione, a prescindere dalla denominazione usata, di natura preventiva e temporanea emessa da un'autorità di uno Stato membro conformemente al diritto nazionale al fine di proteggere una persona qualora sussistano seri motivi per ritenere che la sua integrità fisica e/o psicologica o libertà siano a rischio. Sono incluse le misure disposte senza che la persona che determina il rischio sia chiamata a comparire.

Sono misure di protezione, in particolare:

- i) il divieto di frequentare determinate località, determinati luoghi o zone definite in cui la persona protetta risiede o lavora o che essa frequenta;
- ii) il divieto di qualsiasi contatto con la persona protetta, anche per telefono, posta ordinaria o elettronica, fax o altro;
- iii) il divieto di avvicinarsi alla persona protetta entro un perimetro definito;
o
- iv) la decisione che assegna l'uso esclusivo dell'abitazione comune di due persone alla persona protetta;
- b) “autorità”: l'autorità designata da uno Stato membro come competente per le materie rientranti nel campo di applicazione del presente regolamento;
- c) “Stato membro d'origine”: lo Stato membro in cui è stata emessa la misura di protezione;
- d) “Stato membro del riconoscimento”: lo Stato membro in cui viene chiesto il riconoscimento e, se pertinente, l'esecuzione della misura di protezione.

Articolo 3 - Competenza

Sono competenti le autorità dello Stato membro in cui l'integrità fisica e/o psicologica o la libertà dell'interessato sono a rischio.

CAPO II

Riconoscimento ed esecuzione delle misure di protezione

Articolo 4 – Riconoscimento

La misura di protezione emessa in uno Stato membro è riconosciuta in un altro Stato membro senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento e senza che sia possibile opporsi al suo riconoscimento, se la decisione è stata certificata nello Stato membro d'origine conformemente all'articolo 5.

Articolo 5 - Certificato

1. La parte che desidera invocare in un altro Stato membro un ordine di protezione riconosciuto ai sensi del presente articolo presenta alle autorità competenti dello Stato membro del riconoscimento il certificato rilasciato conformemente al presente articolo.
2. Le autorità competenti dello Stato membro d'origine rilasciano il certificato utilizzando il modulo standard di cui all'allegato, contenente, tra l'altro, una descrizione della misura, formulata in modo da facilitare il riconoscimento e, se del caso, l'esecuzione nel secondo Stato membro.
3. Il certificato è rilasciato:
 - i) d'ufficio, nei casi che sin dall'atto dell'adozione della misura di protezione rivestono un carattere transnazionale; ai fini del presente regolamento, sussiste implicazione transnazionale salvo che il rischio per l'integrità fisica e/o psicologica della persona protetta o per la sua libertà sia localizzato esclusivamente nello Stato membro d'origine;
 - ii) su istanza della persona protetta, in tutti gli altri casi; quando adotta la misura di protezione, l'autorità competente dello Stato membro d'origine informa la persona protetta della possibilità di chiedere il certificato conformemente al presente regolamento.
4. Le autorità competenti dello Stato membro del riconoscimento possono, se del caso, chiedere la traslitterazione o la traduzione del contenuto del certificato, in conformità dell'articolo 15.

Articolo 6 – Effetti del certificato

Il certificato ha effetto soltanto nei limiti del carattere esecutivo della decisione.

Articolo 7 – Rettifica del certificato

1. Il diritto dello Stato membro d'origine è applicabile a qualsiasi rettifica del certificato.
2. Non è ammesso ricorso contro il rilascio del certificato.

Articolo 8 - Adattamento della misura di protezione straniera

Se la misura di protezione è ignota allo Stato membro del riconoscimento, l'autorità competente di tale Stato membro la adatta, nella misura del possibile, a una misura del suo diritto interno che abbia efficacia equivalente e persegua obiettivi e interessi analoghi.

Articolo 9 – Esecuzione di determinate misure di protezione

1. Nella misura in cui una misura di protezione adottata in uno Stato membro necessita, ai sensi del diritto di un altro Stato membro, dell'intervento delle autorità competenti di tale altro Stato membro per divenire efficace, essa è eseguita in tale altro Stato membro senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività.
2. Il procedimento d'esecuzione delle misure di protezione emesse in un altro Stato membro è disciplinato dal diritto dello Stato membro del riconoscimento, compreso il ricorso contro l'adattamento della misura di protezione ai sensi dell'articolo 8.

Articolo 10 – Salvaguardia dei diritti fondamentali

1. Le autorità dello Stato membro d'origine rilasciano il certificato di cui all'articolo 5 solo se sono state rispettate le salvaguardie dei diritti fondamentali previste dal presente articolo.
2. La persona che determina il rischio che non sia comparsa nello Stato membro d'origine ha il diritto di chiedere il riesame della misura di protezione alle autorità competenti di tale Stato membro se:
 - (a) non le sono stati comunicati o notificati la domanda giudiziale o un atto equivalente in tempo utile e in modo tale da consentirle di presentare le proprie difese; o
 - b) non ha avuto la possibilità di contestare la misura di protezione a causa di forza maggiore o di circostanze eccezionali a lei non imputabili,eccetto qualora, pur avendone avuto la possibilità, non abbia contestato la misura di protezione.

2. Qualora la misura di protezione sia disposta senza che la persona che determina il rischio sia stata chiamata a comparire e debba essere riconosciuta e/o eseguita senza previa notificazione o comunicazione alla persona che determina il rischio, questa ha il diritto di contestare la misura ai sensi del diritto dello Stato membro d'origine.

Articolo 11 – Divieto di riesame del merito

In nessun caso una misura di protezione emessa in uno Stato membro può formare oggetto di riesame del merito nello Stato membro in cui sono richiesti il riconoscimento e/o l'esecuzione.

Articolo 12 – Diniego, sospensione o revoca del riconoscimento o dell'esecuzione

1. Su istanza della persona che determina il rischio, l'autorità competente dello Stato membro del riconoscimento può negare il riconoscimento della misura di protezione emessa dall'autorità giurisdizionale d'origine se è inconciliabile con una decisione emessa nello Stato membro del riconoscimento.
2. Se la misura di protezione è sospesa o revocata nello Stato membro d'origine, l'autorità competente dello Stato membro del riconoscimento, su istanza della persona che determina il rischio, sospende o revoca il riconoscimento e, se disposta, l'esecuzione della misura di protezione. L'istanza è presentata mediante il modulo di cui all'allegato II.
4. Il riconoscimento di una misura di protezione non può essere negato perché il diritto dello Stato membro del riconoscimento non prevede per i medesimi fatti una misura di questo tipo.

Articolo 13 – Comunicazione

1. Le autorità competenti dello Stato membro d'origine comunicano, senza indugio e in conformità del diritto di tale Stato membro, alla persona che determina il rischio e alla persona protetta:
 - i) l'emissione della misura di protezione;
 - ii) se del caso, le corrispondenti misure di esecuzione;
 - iii) se del caso, le sanzioni in caso di violazione della misura di protezione;
 - iv) l'eventuale sospensione o revoca della misura di protezione.
2. Una volta ricevuto dalla persona protetta il certificato ai sensi dell'articolo 5, le autorità competenti dello Stato membro del riconoscimento comunicano, senza indugio e ove necessario in conformità delle norme del regolamento (CE) n. 1393/2007¹⁶, alla persona che determina il rischio e alla persona protetta:

¹⁶ GUL 324 del 10.12.2007, pag. 79.

- i) il riconoscimento della misura di protezione;
- ii) se del caso, le corrispondenti misure di esecuzione;
- iii) se del caso, le sanzioni in caso di violazione della misura di protezione;
- iv) l'eventuale sospensione o revoca della misura di protezione.

CAPO III

Altre disposizioni

Articolo 14 – Legalizzazione e altre formalità analoghe

Non è richiesta alcuna legalizzazione o altra formalità analoga nel quadro del presente regolamento.

Articolo 15 – Traslitterazione o traduzione

Le traslitterazioni e le traduzioni richieste ai sensi del presente regolamento sono effettuate nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali dello Stato membro del riconoscimento o in qualunque altra lingua che lo Stato membro del riconoscimento abbia dichiarato di accettare. Qualsiasi traduzione ai sensi del presente regolamento è effettuata da una persona a tal fine abilitata in uno degli Stati membri.

Articolo 16 – Diritto al patrocinio a spese dello Stato

Il richiedente che, nello Stato membro d'origine, ha beneficiato in tutto o in parte del patrocinio a spese dello Stato o di un'esenzione dalle spese, beneficia, nel procedimento di esecuzione della misura di protezione, dell'assistenza più favorevole o dell'esenzione dalle spese più ampia prevista dal diritto dello Stato membro del riconoscimento.

CAPO IV

Disposizioni generali e finali

Articolo 17 - Disposizioni transitorie

Il presente regolamento si applica alle misure di protezione emesse a partire dalla sua data di applicazione, anche se la domanda di misura di protezione è stata presentata prima di tale data.

Articolo 18 – Modifiche al modulo

La Commissione è autorizzata ad adottare atti delegati a norma dell'articolo 19 per quanto riguarda le modifiche ai moduli contenuti negli allegati.

Articolo 19 – Esercizio della delega

1. Il potere conferito alla Commissione di adottare atti delegati è soggetto alle condizioni stabilite dal presente articolo.
2. La delega di cui all'articolo 18 è conferita per una durata indeterminata a decorrere dal *[data di entrata in vigore del presente regolamento]*.
3. La delega di cui all'articolo 18 può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. La decisione di revoca pone fine alla delega dei poteri specificati nella decisione medesima. Gli effetti della decisione decorrono dal giorno successivo a quello della pubblicazione della decisione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o a una data successiva ivi precisata. La decisione di revoca lascia impregiudicata la validità degli atti delegati già in vigore.
4. Non appena adotta un atto delegato, la Commissione lo notifica simultaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio.
5. Un atto delegato adottato ai sensi dell'articolo 18 entra in vigore solo se non ha sollevato l'obiezione del Parlamento europeo o del Consiglio entro due mesi dalla sua notificazione a queste due istituzioni, oppure se, prima della scadenza di tale termine, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi comunicato alla Commissione che non formuleranno obiezioni. Tale periodo è prorogato di *[due mesi]* su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

Articolo 20 – Clausola di riesame

Entro *[cinque anni dalla data di applicazione determinata ai sensi dell'articolo 23]*, la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'applicazione del presente regolamento. Se del caso, la relazione è corredata di proposte di modifica.

Articolo 21 – Informazioni messe a disposizione dei cittadini

Nel quadro della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale istituita con decisione 2001/470/CE¹⁷ del Consiglio, gli Stati membri forniscono una descrizione delle norme e delle procedure nazionali in materia di misure di protezione, comprese le autorità competenti incaricate del riconoscimento e/o dell'esecuzione, affinché tali informazioni siano messe a disposizione dei cittadini.

Gli Stati membri tengono costantemente aggiornate tali informazioni.

¹⁷ GUL 174 del 27.6.2001, pag. 25.

Articolo 22 – Comunicazioni a cura degli Stati membri

Entro [*un anno prima dell'entrata in vigore del regolamento*] gli Stati membri comunicano alla Commissione:

- a) le autorità competenti per le materie rientranti nel campo di applicazione del presente regolamento;
- b) le lingue accettate per la traduzione del certificato di cui all'articolo 15.

La Commissione tiene le informazioni comunicate a disposizione dei cittadini con qualsiasi mezzo appropriato, in particolare tramite la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale istituita con decisione 2001/470/CE.

Articolo 23 – Entrata in vigore e applicazione

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Esso si applica a decorrere dal [*12 mesi dopo la sua entrata in vigore*].

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri conformemente ai trattati.

Fatto a [...]

ALLEGATO I

CERTIFICATO DI CUI ALL'ARTICOLO 5

1. STATO MEMBRO D'ORIGINE

AT BE BG CY CZ DE EE EL ES FI FR HU IE IT LT LU
LV MT NL PL PT RO SE SI SK UK

2. AUTORITÀ COMPETENTE CHE RILASCIAMO IL CERTIFICATO

2.1 Denominazione:

2.2 Indirizzo:

2.3 Telefono/Fax/Indirizzo di posta elettronica:

3. PERSONA PROTETTA

3.1 Nome completo (cognome e nome)

3.2 Indirizzo per le comunicazioni di cui all'articolo 13

3.3 Data e luogo di nascita (se i dati sono disponibili)

4. PERSONA CHE DETERMINA IL RISCHIO

4.1 Nome completo (cognome e nome)

4.2 Indirizzo per le comunicazioni di cui all'articolo 13

4.3 Data e luogo di nascita (se i dati sono disponibili)

5. MISURA DI PROTEZIONE

5.1 Data e numero di riferimento:

6. DESCRIZIONE DELLA MISURA DI PROTEZIONE¹⁸

Certifico che la misura di protezione è stata emessa nello Stato membro d'origine nei confronti della persona che determina il rischio indicata al punto 4 e che le salvaguardie dei diritti fondamentali di cui all'articolo 10 sono state rispettate.

In caso di fogli supplementari aggiunti, numero di pagine: ...

Fatto a: ...

Firma e/o timbro dell'autorità competente dello Stato membro d'origine:

¹⁸ La descrizione della misura di protezione è formulata in modo tale da consentire alle autorità competenti del secondo Stato membro di procedere al riconoscimento della misura e, se del caso, alla sua esecuzione ai sensi del diritto nazionale di tale Stato membro. Essa pertanto non deve contenere riferimenti specifici al diritto nazionale, ad esempio articolo X del codice Y anziché una spiegazione della misura, né a luoghi specifici, ad esempio indirizzo specifico anziché un riferimento generico al luogo di lavoro o al domicilio. La misura deve quindi essere descritta in modo generale, ad esempio divieto di entrare nel luogo di lavoro della persona protetta e non divieto di avvicinarsi alla strada X o misura di protezione adottata ai sensi dell'articolo X della legge Y. Se la misura di protezione è ignota al secondo Stato membro o è disciplinata in modo leggermente diverso, l'autorità di tale Stato membro la adatta, per quanto possibile, a una misura del suo diritto interno che abbia efficacia equivalente e persegua obiettivi analoghi.

ALLEGATO II

DOMANDA DI SOSPENSIONE O REVOCA DEL RICONOSCIMENTO O DELL'ESECUZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 12

1. RICHIEDENTE (PERSONA CHE DETERMINA IL RISCHIO)

1.1 Nome completo (cognome e nome)

1.2 Indirizzo per le comunicazioni di cui all'articolo 13

1.3 Data e luogo di nascita (se i dati sono disponibili)

2. AUTORITÀ COMPETENTE DELLO STATO MEMBRO D'ORIGINE

2.1 Denominazione

2.2 Indirizzo

2.3 Stato membro

AT BE BG CY CZ DE EE EL ES FI FR HU IE IT LT LU
LV MT NL PL PT RO SE SI SK UK

2.4. Telefono/Fax/Indirizzo di posta elettronica:

3. DECISIONE DI SOSPENSIONE O REVOCA DELLA MISURA DI PROTEZIONE

3.1 Data e numero di riferimento

3.2 Sintesi della decisione di sospensione o revoca della misura di protezione

4. PERSONA PROTETTA

4.1 Nome completo (cognome e nome)

4.2 Indirizzo per le comunicazioni di cui all'articolo 13

4.3 Data e luogo di nascita (se i dati sono disponibili)

In caso di fogli supplementari aggiunti, numero di pagine: ...

Fatto a: ...

Firma: