



COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA CIVILE

La libera circolazione transfrontaliera delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone è in costante aumento. L'Unione europea sta sviluppando la cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transfrontaliere, costruendo ponti tra i diversi ordinamenti giuridici. Gli obiettivi principali di tale cooperazione sono la certezza del diritto e un accesso agevole ed effettivo alla giustizia, il che implica una facile individuazione della giurisdizione competente, un'indicazione chiara del diritto applicabile e procedure di riconoscimento e di esecuzione rapide ed efficaci.

BASE GIURIDICA

Articolo 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); protocolli n. 21 e 22 allegati ai trattati.

OBIETTIVI

Nello spazio europeo di giustizia i cittadini non devono essere ostacolati o scoraggiati nell'esercizio dei propri diritti. L'incompatibilità e la complessità dei sistemi giuridici o amministrativi degli Stati membri dell'UE non devono costituire un ostacolo. In questo delicato settore la legislazione riguarda tanto il diritto civile classico, che include svariati ambiti, dal diritto di famiglia a quello in materia di vendita, quanto il diritto procedurale, che sino a poco tempo fa rientrava tra le prerogative esclusive degli Stati membri. Il settore delle norme di diritto contrattuale privato nell'UE rientra nell'ambito del diritto civile dell'UE, ma è strettamente correlato alla libera circolazione di beni e servizi ed è pertanto disciplinato dalle disposizioni del trattato relative al mercato unico (2.1.7.).

Il diritto internazionale privato disciplina gli aspetti transfrontalieri di tutte le questioni inerenti ai rapporti tra privati, quali il diritto di famiglia, il diritto patrimoniale e il diritto contrattuale. Le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transfrontaliere devono essere adottate dal Consiglio all'unanimità (articolo 81, paragrafo 3, secondo comma, TFUE). Gli strumenti principali che consentono di facilitare l'accesso alla giustizia transfrontaliera sono il principio di riconoscimento reciproco, basato sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri, e la cooperazione giudiziaria diretta tra gli organi giudiziari nazionali.

L'azione dell'Unione europea nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile mira principalmente a raggiungere i seguenti obiettivi:

- assicurare ai cittadini un livello elevato di certezza del diritto nelle loro relazioni transfrontaliere nell'ambito del diritto civile;



- garantire ai cittadini un accesso semplice ed efficace alla giustizia civile per la risoluzione delle controversie transfrontaliere;
- semplificare gli strumenti di cooperazione transfrontaliera tra gli organi giudiziari civili nazionali;
- sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari.

Tutti i progetti di atti legislativi devono essere trasmessi ai parlamenti nazionali (articolo 12 TUE). I parlamenti nazionali hanno inoltre il diritto di sollevare obiezioni in merito alle decisioni riguardanti taluni aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni di natura transfrontaliera. Tali decisioni possono essere adottate solo secondo la procedura legislativa ordinaria se nessun parlamento nazionale comunica la sua opposizione al riguardo (articolo 81, paragrafo 3, terzo comma TFUE).

RISULTATI

A. Evoluzione del diritto primario nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile

La cooperazione giudiziaria in materia civile non figurava tra gli obiettivi della Comunità europea ai tempi dell'adozione del trattato istitutivo. Tuttavia, l'articolo 220 del trattato che istituisce la Comunità europea disponeva che gli Stati membri dovessero semplificare le «formalità cui sono sottoposti il reciproco riconoscimento e la reciproca esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle sentenze arbitrali». La cooperazione giudiziaria in materia civile è stata ufficialmente inserita nella sfera di intervento dell'UE dal trattato di Maastricht, nel quadro intergovernativo «giustizia e affari interni» (1.1.3.). Il trattato di Amsterdam ha portato la cooperazione giudiziaria in materia civile nel quadro comunitario, trasferendola dal trattato sull'Unione europea al trattato che istituisce la Comunità europea, senza tuttavia sottoporla al metodo comunitario. Il trattato di Nizza (1.1.4.) ha consentito di adottare le misure relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile, escluso il diritto di famiglia, secondo la procedura legislativa di codecisione.

Il Consiglio europeo di Tampere (ottobre 1999) ha posto le basi della costruzione dello spazio europeo di giustizia. Dopo aver constatato progressi insufficienti nell'attuazione di questo programma, il Consiglio europeo dell'Aia (novembre 2004) ha lanciato un nuovo piano d'azione per il periodo 2005-2010. Il programma dell'Aia ha ribadito la necessità di proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco e di estenderne la portata a nuovi settori quali il patrimonio familiare, le successioni e i testamenti. Ad esso è seguito il programma di Stoccolma, che rappresenta la tabella di marcia per gli sviluppi futuri dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quinquennio 2010-2014.

Il trattato di Lisbona (1.1.5.) ha subordinato la totalità delle misure relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile alla procedura legislativa ordinaria. Ciononostante, il diritto di famiglia rimane soggetto a una procedura legislativa speciale: il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento.

Va osservato che, in virtù dei protocolli n. 21 e n. 22, allegati ai trattati, la Danimarca e l'Irlanda beneficiano di clausole di non partecipazione («opt-out») in relazione alla parte terza, titolo V, TFUE (spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Nel caso dell'Irlanda



l'opt-out dalle norme adottate in tale settore è flessibile, in quanto i due paesi possono decidere caso per caso se accettare o meno la legislazione e le iniziative legislative pertinenti (protocollo n. 21, allegato ai trattati). Alla Danimarca si applica invece una clausola di non partecipazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia più rigida, in virtù della quale il paese non partecipa in alcun modo a questa politica. Nei negoziati sul trattato di Lisbona, la Danimarca ha ottenuto la possibilità di passare a una clausola flessibile, sul modello di quella in vigore per l'Irlanda (protocollo n. 22). Il 3 dicembre 2015 si è tenuto un referendum per approvare il ricorso a questa possibilità (4.2.1), in cui il 53 % degli elettori ha espresso un voto negativo.

B. Principali atti giuridici adottati

1. Determinazione della giurisdizione competente, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali

Lo strumento principale nel presente ambito è il [regolamento \(UE\) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale \(regolamento Bruxelles I\)](#). Tale regolamento mira ad armonizzare le norme sui conflitti di competenza all'interno degli Stati membri nonché a semplificare e velocizzare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Il regolamento Bruxelles I è completato dal [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](#) («regolamento Bruxelles II bis»). L'incremento della mobilità implica lo sviluppo di legami familiari tra persone di nazionalità diverse. Le coppie binazionali devono sapere quale cognome prenderanno i loro figli e le persone divorziate devono essere in grado di ricominciare in un altro paese senza perdere i contatti con i propri figli. Per quanto riguarda i minori rapiti da uno dei loro genitori, la Convenzione dell'Aia sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori^[1], che conta 99 Stati contraenti (al mese di ottobre 2018), compresi tutti gli Stati membri dell'UE, si basa su un obiettivo molto semplice: l'immediata restituzione del minore sottratto. Parallelamente, il [regolamento Bruxelles II bis](#) è stato recentemente oggetto di rifusione ed è entrato in vigore dal giugno 2019^[2]. Uno degli obiettivi principali della revisione è migliorare le norme giuridiche che proteggono i minori in caso di dispute transfrontaliere in materia di responsabilità genitoriale, ad esempio quelle connesse all'affidamento, al diritto di visita e alla sottrazione di minori.

Per facilitare il recupero delle obbligazioni alimentari a livello internazionale, nel dicembre 2008 il Consiglio ha adottato il [regolamento \(CE\) n. 4/2009](#). Tale regolamento ha riunito in un unico strumento norme omogenee in materia di competenza, legislazione applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni nonché di cooperazione tra le autorità nazionali. Al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle procedure di insolvenza transfrontaliera, il regolamento (CE) n. 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle

[1] [Convenzione dell'Aia del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori](#).

[2] [Regolamento del Consiglio del 25 giugno 2019 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 \(rifusione\)](#), GU L 178/1 (2019).



procedure di insolvenza, stabilisce regole uniformi sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e la legislazione applicabile in questo ambito. Nell'ottica di sopprimere l'exequatur per le decisioni relative ai crediti non contestati, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(CE\) n. 805/2004](#) che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati. Il [regolamento n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio \(UE\)](#) relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo, è inteso a eliminare gli ostacoli incontrati dai cittadini nell'esercizio dei loro diritti nel contesto delle successioni internazionali.

Considerate le diverse conseguenze giuridiche delle caratteristiche proprie del matrimonio e dell'**unione registrata**, nel 2011 la Commissione ha presentato due proposte di regolamento distinte concernenti i regimi patrimoniali delle coppie internazionali. Entrambe riguardano la competenza, la legislazione applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali: una interessa i regimi matrimoniali, l'altra le unioni registrate.

2. Armonizzazione delle norme sui conflitti di leggi

A livello di Unione europea sono stati adottati diversi strumenti per disciplinare le questioni più importanti in materia di diritto internazionale privato (in particolare i regolamenti Bruxelles e Roma). Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(CE\) n. 593/2008, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali \(«regolamento Roma I»\)](#). L'adozione del [regolamento \(CE\) n. 864/2007, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali \(«regolamento Roma II»\)](#) ha permesso la definizione di un insieme uniforme di norme sui conflitti di leggi riguardanti le obbligazioni non contrattuali in materia civile e commerciale. Esso mira quindi a migliorare la certezza del diritto e la prevedibilità dell'esito delle controversie. Le norme sui conflitti di leggi riguardanti le obbligazioni alimentari sono contenute nel regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari. Nell'ambito della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, il Consiglio ha adottato, nel dicembre 2010, il [regolamento \(UE\) n. 1259/2010](#), che istituisce un quadro giuridico chiaro e completo in materia di divorzio e separazione personale. Per quanto riguarda le successioni internazionali, il regolamento (UE) n. 650/2012 determina, tra l'altro, la legge applicabile.

3. Agevolare l'accesso alla giustizia

Per migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere, il Consiglio ha adottato la direttiva 2003/8/CE, che definisce norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie. L'obiettivo della direttiva è di garantire un livello «adeguato» di patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere per tutti coloro che non dispongono di mezzi sufficienti. Per rendere l'accesso alla giustizia più facile ed efficace per i cittadini e le imprese europei, l'Unione si è dotata di norme procedurali comuni tese a semplificare e accelerare la risoluzione delle controversie transfrontaliere di modesta entità nonché il recupero



transfrontaliero di crediti non contestati su tutto il territorio dell'Unione. Tali norme figurano nei regolamenti [\(CE\) n. 861/2007](#), che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, e [\(CE\) n. 1896/2006](#) che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento. Tali procedure sono supplementari e facoltative rispetto alle procedure previste dal diritto nazionale. La [direttiva 2008/52/CE](#) stabilisce norme comuni relative a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale al fine di incrementare la certezza del diritto e di incoraggiare conseguentemente il ricorso a questa modalità di composizione delle controversie.

4. Strumenti di cooperazione transfrontaliera tra gli organi giudiziari civili nazionali

L'articolo 81, paragrafo 2, lettere a) e c), TFUE conferisce al Parlamento e al Consiglio la facoltà di adottare misure intese a garantire il riconoscimento reciproco e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie come pure la compatibilità delle regole nazionali applicabili ai conflitti di leggi e di giurisdizione. Il regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007 (attualmente in corso di revisione), si prefigge l'obiettivo di semplificare e accelerare la trasmissione tra gli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali che devono essere comunicati o notificati e di rafforzare in tal modo l'efficacia e la rapidità delle procedure giudiziarie. Al fine di semplificare e velocizzare la cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 1206/2001. Il Parlamento è attualmente in attesa della posizione del Consiglio sulle due proposte della Commissione [COM\(2018\)0378](#) e [COM\(2018\)0379](#)^[3]. Per migliorare, semplificare e accelerare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e promuovere l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini coinvolti in controversie transnazionali, la [decisione 2001/470/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001](#)^[4], ha istituito una [rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale](#). La rete è composta da punti di contatto designati dagli Stati membri, dalle autorità centrali previste da determinati strumenti dell'Unione, da magistrati di collegamento e da qualsiasi autorità competente nell'ambito della cooperazione giudiziaria tra soggetti statali (giudici e autorità centrali). La decisione 2001/470/CE è stata modificata dalla decisione 568/2009/CE del 18 giugno 2009 volta ad ampliare e rafforzare le funzioni affidate alla rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale. Un'importante novità introdotta dalla nuova decisione consiste nell'apertura della rete agli ordini professionali che rappresentano gli operatori della giustizia, in particolare avvocati, procuratori, notai e ufficiali giudiziari.

Un altro strumento di semplificazione della cooperazione giudiziaria in materia civile consiste nello sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'amministrazione della giustizia. Questo progetto è stato lanciato

[3] Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 13 febbraio 2019 sulla proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1206/2001 del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale e risoluzione del 13 febbraio 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1393/2007 del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale («notificazione o comunicazione degli atti»).

[4] [Decisione n. 568/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica la decisione 2001/470/CE del Consiglio relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.](#)



nel giugno 2007 e si è concretizzato nella strategia europea in materia di giustizia elettronica. Rientrano tra gli strumenti della giustizia elettronica il [portale europeo di giustizia elettronica](#) volto ad agevolare l'accesso dei cittadini e delle imprese alla giustizia in Europa; l'interconnessione dei casellari giudiziari nazionali a livello europeo; un migliore utilizzo della videoconferenza nei procedimenti giudiziari; strumenti di traduzione innovativi, come la traduzione automatica; i formulari dinamici online; e una banca dati europea di traduttori e interpreti giuridici. Il [quadro di valutazione UE della giustizia](#), pubblicato ogni anno dalla Commissione, è uno strumento di informazione volto ad assistere l'UE e gli Stati membri nel conseguire una giustizia più efficace fornendo dati obiettivi, attendibili e comparabili sulla qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari in tutti gli Stati membri. Tali dati sono essenziali per sostenere le riforme dei sistemi giudiziari nazionali.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

La cooperazione giudiziaria in materia civile è soggetta alla procedura legislativa ordinaria, ad eccezione del diritto di famiglia, in relazione al quale il Consiglio delibera all'unanimità e il Parlamento viene solo consultato. Il Parlamento ha svolto un ruolo attivo nella definizione del contenuto degli strumenti legislativi citati in precedenza. Esso ha osservato in passato che una vera e propria cultura giudiziaria europea è necessaria affinché i cittadini traggano ogni vantaggio dai diritti loro conferiti dai trattati. Uno degli elementi più importanti a tal riguardo è la formazione, in particolare nel settore giuridico. Nel giugno 2013 il Parlamento ha approvato una risoluzione sul tema «Un migliore accesso alla giustizia: patrocinio a spese dello Stato nelle controversie transfrontaliere civili e commerciali»^[5].

Nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali delle coppie internazionali, con riferimento ai regimi patrimoniali tra coniugi e agli effetti patrimoniali delle unioni registrate, il Parlamento ha dato la sua approvazione nel 2013, ma i due atti sono rimasti bloccati per anni al Consiglio. Ventitré Stati membri hanno pertanto deciso di instaurare una cooperazione rafforzata (articolo 20 TUE) per portare avanti tali proposte legislative. All'inizio del 2016 la Commissione ha elaborato nuove proposte di atti il cui contenuto si basa sul voto del Parlamento europeo e sui compromessi raggiunti in precedenza. Il [regolamento \(UE\) 2016/1103 del Consiglio, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi](#) è stato infine adottato il 24 giugno 2016.

Per quanto riguarda le procedure giudiziarie civili nell'Unione europea, nel luglio 2017 il Parlamento ha invitato la Commissione, a norma dell'articolo 225 TFUE, a presentare una proposta di atto legislativo entro il 30 giugno 2018, sulla base dell'articolo 81, paragrafo 2, TFUE, su norme minime comuni di procedura civile^[6]. Il testo della proposta di direttiva dell'UE allegata alla risoluzione del Parlamento mira a ravvicinare

[5]GU C 65 del 19.2.2016, pag. 12.

[6]Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme minime comuni di procedura civile nell'Unione europea (GU C 334 del 19.9.2018, pag. 39).



i sistemi di procedura civile in modo da garantire il pieno rispetto del diritto a un processo equo quale riconosciuto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (4.1.2.) stabilendo norme minime relative all'avvio, allo svolgimento e alla conclusione dei procedimenti civili dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati membri.

Per aiutare i bambini nati da matrimoni/relazioni binazionali e sottratti da un genitore, nel 1987 è stata istituita la posizione di Mediatore del Parlamento europeo per i casi di sottrazione internazionale di minori da parte di un genitore. Nell'aprile 2018, durante il mandato di Elisabeth Morin-Chartier, tale ruolo, che è sempre ricoperto da un deputato in carica, è stato rinominato [«Coordinatore del Parlamento europeo per i diritti dei minori»](#) affinché comprenda tali diritti e rispecchi l'evoluzione del mandato conferito a tale ruolo.

Ewa Kopacz ricopre la carica di Coordinatrice del Parlamento europeo per i diritti dei minori dal luglio 2019. I suoi predecessori in tale ruolo sono stati Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017-2019), Mairead McGuinness (2014-2017), Roberta Angelilli (2009-2014), Evelyne Gebhardt (2004-2009), Mary Banotti (1995-2004) e Marie-Claude Vayssade (1987-1994).

Udo Bux
02/2020

