



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.7.2023
COM(2023) 281 final/2

2023/0170 (NLE)

This document corrects COM(2023)281

Concerns all language versions

The error concerns the replacement of the expression ‘opinion’ of the European Parliament by ‘consent’ of the European Parliament in the third citation of the draft Council Decision.

The text shall read as follows:

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza gli Stati membri a diventare o rimanere Parti, nell'interesse dell'Unione europea, della convenzione del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti

{SWD(2023) 155 final} - {SWD(2023) 156 final} - {SEC(2023) 208 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

L'UE mira a istituire, mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel quale siano garantiti la libera circolazione delle persone, l'accesso alla giustizia e il pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Tale obiettivo dovrebbe includere anche la protezione transfrontaliera degli adulti che, a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali, non sono in grado di curare i propri interessi ("adulti"). Un adulto è una persona che ha compiuto i 18 anni.

Il numero di adulti in tali situazioni nell'UE è in aumento a causa dell'invecchiamento della popolazione e della conseguente incidenza delle malattie legate all'età, nonché del numero crescente di persone con disabilità. A seconda della legislazione nazionale dello Stato membro in cui vivono, essi possono essere oggetto di una misura di protezione adottata da un giudice o da un'autorità amministrativa, oppure possono essere aiutati da un terzo da essi designato anticipatamente (attraverso poteri di rappresentanza) per la gestione dei loro interessi.

Gli adulti possono aver bisogno di gestire i loro averi o beni immobiliari collocati in un altro paese, possono dover sottoporsi a cure mediche d'urgenza o programmate all'estero o possono dover trasferirsi in un altro paese per vari motivi.

In tali situazioni transfrontaliere, gli adulti si trovano di fronte a norme complesse e talvolta confliggenti degli Stati membri, che riguardano, tra l'altro, quale organo giurisdizionale o altra autorità sia competente ad adottare misure di protezione, quale legge si applichi al loro caso, e come riconoscere o dare effetto a una decisione adottata o ai poteri di rappresentanza stabiliti all'estero. Ne scaturiscono situazioni in cui gli adulti, le loro famiglie e i loro rappresentanti si trovano di fronte a una notevole incertezza giuridica in merito alle norme che si applicheranno al loro caso e all'esito delle procedure e delle formalità che devono espletare. Per garantire che la loro protezione continui a essere efficace a livello transfrontaliero o che tali persone abbiano accesso ai loro diritti all'estero, spesso devono essere seguiti procedimenti lunghi e costosi. In alcuni casi, la protezione e i poteri conferiti al rappresentante non sono in ultima analisi riconosciuti né dagli organi giurisdizionali né da soggetti non giudiziari quali banche, personale medico o agenti immobiliari.

Il 13 gennaio 2000, nell'ambito della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato (HCCH), l'organizzazione intergovernativa il cui scopo è "lavorare all'unificazione progressiva delle norme di diritto internazionale privato"¹, è stata adottata la convenzione sulla protezione internazionale degli adulti (convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti). La convenzione prevede un corpus completo di norme in materia di competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle misure di protezione, e disposizioni sulla legge applicabile ai poteri di rappresentanza che danno attuazione a tali poteri in un contesto transfrontaliero. Stabilisce inoltre meccanismi di cooperazione tra le autorità competenti degli Stati contraenti e tra le autorità centrali degli Stati contraenti.

La convenzione è ampiamente considerata uno strumento di diritto internazionale privato efficiente e flessibile, adatto allo scopo a livello mondiale. Il recente lavoro svolto nell'ambito della commissione speciale sull'applicazione pratica della convenzione dell'Aia del 2000

¹ Articolo 1 dello [Statuto](#) della Conferenza dell'Aia.

sulla protezione degli adulti² fornirà presto agli operatori strumenti utili per il suo corretto funzionamento, come un manuale pratico.

Attualmente, tuttavia, solo 12 Stati membri dell'UE sono Parti di tale convenzione³. La ratifica e l'adesione alla convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti da parte di tutti gli Stati membri sono un obiettivo di lunga data dell'UE.

Dal 2008 la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti è stata esplicitamente approvata dal Consiglio dell'Unione europea⁴, dal Parlamento europeo⁵ e dalla Commissione europea⁶. Un'ampia ratifica di tale convenzione da parte degli Stati membri, e non solo, è essenziale per il suo efficace funzionamento. Il Parlamento ha sostenuto attivamente la ratifica della convenzione da parte di tutti gli Stati membri, nonché un'eventuale iniziativa legislativa dell'UE a integrazione della convenzione.

Dal 5 all'8 dicembre 2018 la Commissione e l'HCCH hanno organizzato una conferenza internazionale congiunta per promuovere la ratifica della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti ed esaminare eventuali carenze che richiederebbero ulteriori azioni⁷.

Il 3 maggio 2021 i ministri della giustizia di Cechia, Francia e Slovenia hanno scritto alla Commissione per chiederle di accelerare i lavori preparatori su un'iniziativa legislativa.

Nel giugno 2021 sono state adottate conclusioni del Consiglio⁸ che, tra l'altro, chiedevano agli Stati membri di ratificare quanto prima la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione

² <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=884>

³ Belgio, Cechia, Germania, Estonia, Grecia, Francia, Cipro, Lettonia, Malta, Austria, Portogallo e Finlandia.

⁴ Nelle sue conclusioni "Protezione giuridica degli adulti vulnerabili" (14667/08 (Presse 299), 24 ottobre 2008), il Consiglio ha invitato gli Stati membri che non l'avessero già fatto ad *"avviare quanto prima o a proseguire attivamente le procedure di firma e/o di ratifica"* della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti, e ha invitato gli Stati membri *"ancora in un processo di consultazioni interne [riguardo all'adesione alla convenzione] a portare a termine tali consultazioni al più presto"*. Inoltre, nelle sue conclusioni sul "Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini", adottato nel 2009, il Consiglio europeo ha espresso l'auspicio che gli Stati membri aderiscano alla convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti *"quanto prima"*.

⁵ Si veda la risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2008, "Protezione giuridica degli adulti: implicazioni transfrontaliere" (P6_TA (2008) 0638), recante raccomandazioni alla Commissione sulle implicazioni transfrontaliere della protezione giuridica degli adulti (2008/2123 (INI)) (2010/C 45 E/13). Ai paragrafi da 1 a 4, la risoluzione invita gli Stati membri a ratificare la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti e chiede alla Commissione di presentare una proposta legislativa volta a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri, di riepilogare i problemi operativi e le migliori pratiche in relazione a tale convenzione, e di valutare la possibilità dell'adesione, da parte della Comunità europea nel suo insieme, alla convenzione. Va osservato che la risoluzione del Parlamento del 2008 invita la Commissione a presentare una proposta *"non appena acquisita una sufficiente esperienza del funzionamento della convenzione"*. Il 1° giugno 2017 il Parlamento europeo ha adottato un'ulteriore risoluzione che invita gli Stati membri a firmare e ratificare la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti e a promuovere l'autodeterminazione degli adulti introducendo nel diritto nazionale una normativa in materia di incapacità di intendere.

⁶ Si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, Bruxelles, 20.4.2010, COM(2010) 171 definitivo. Il paragrafo 13 del piano d'azione del 2010 per l'attuazione del programma di Stoccolma, al punto "Garantire la tutela dei diritti fondamentali / Gruppi vulnerabili", fa riferimento all'adesione degli Stati membri dell'Unione europea alla convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti.

⁷ Conferenza congiunta CE-HCCH sulla protezione transfrontaliera degli adulti vulnerabili, Bruxelles, 5-7 dicembre 2018, <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>.

degli adulti e invitavano la Commissione a valutare l'eventuale necessità di un quadro giuridico all'interno dell'UE per facilitare la circolazione delle misure di protezione e a presentare, se necessario, proposte legislative.

Nel 2021-2022 le presidenze portoghese, francese e ceca hanno organizzato vari eventi per sensibilizzare al riguardo.

Nonostante queste iniziative, il ritmo di ratifica della convenzione è ancora troppo lento. In alcuni Stati membri il progetto di legge di attuazione della ratifica è in sospeso da anni in parlamento, o non è stato presentato dal governo nonostante la conclusione dei lavori preparatori. Altri Stati membri applicano parzialmente la convenzione nella pratica (in particolare le norme sulla competenza e la legge applicabile) senza prendere alcuna iniziativa per ratificarla formalmente. Ciò implicherebbe la nomina di un'autorità centrale per rendere effettiva la cooperazione tra gli Stati contraenti.

In tale contesto, la Commissione ha deciso di presentare un'iniziativa volta ad autorizzare gli Stati membri che non sono ancora Parti della convenzione a ratificarla o ad aderirvi. Un riferimento a tale iniziativa figura nel programma di lavoro della Commissione per il 2022: *"Proporremo misure volte [...] a rafforzare la cooperazione giudiziaria in materia di protezione degli adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere"*.

Poiché la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti è aperta alla firma e alla ratifica degli Stati che erano membri della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato il 2 ottobre 1999⁹ (articolo 53 della convenzione), i seguenti Stati membri dovranno sia firmare che ratificare la convenzione: Bulgaria, Spagna, Croazia, Ungheria, Romania, Slovenia, Slovacchia e Svezia. L'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Polonia dovranno invece soltanto ratificare la convenzione, poiché l'hanno già firmata. La Lituania dovrà aderirvi, in quanto membro della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato dal 23 ottobre 2001.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Attualmente non esiste una legislazione dell'UE in materia di protezione transfrontaliera degli adulti. La presente proposta fa tuttavia parte di un pacchetto contenente una proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione di misure, gli atti autentici e i poteri di rappresentanza e la cooperazione in materia civile in relazione alla protezione degli adulti. La proposta prevede l'applicazione negli Stati membri di alcune delle norme della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti e stabilisce norme complementari per facilitare una cooperazione ancora più stretta all'interno dell'UE in questo settore.

La presente proposta riguarda la ratifica e l'adesione degli Stati membri che non sono ancora Parti della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti, che è l'unico strumento internazionale che tratta questioni di diritto internazionale privato riguardanti la protezione transfrontaliera degli adulti.

⁸ [Conclusioni del Consiglio sulla protezione degli adulti vulnerabili in tutta l'Unione europea](#) (7 giugno 2021).

⁹ Articolo 53:

- 1) La convenzione è aperta alla firma degli Stati che erano membri della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato al momento della sua diciottesima sessione.
- 2) La convenzione è oggetto di ratifica, accettazione o approvazione e i relativi strumenti sono depositati presso il ministero degli Affari esteri del Regno dei Paesi Bassi, depositario della convenzione.

Entrambe le proposte riguardano il diritto internazionale privato, un ambito ben sviluppato all'interno dell'UE. Dal 2000, infatti, l'Unione europea ha adottato una serie di atti legislativi nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile con implicazioni transfrontaliere. Tuttavia, nessuno di questi atti legislativi disciplina gli aspetti transfrontalieri della capacità di agire di persone¹⁰, o la protezione di adulti che, "a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali"¹¹, non sono in grado di curare i propri interessi.

Il regolamento proposto si applicherebbe negli Stati membri, mentre la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti sarebbe applicabile nei confronti degli Stati terzi che sono Stati contraenti della convenzione. Poiché gli adulti nell'UE possono avere relazioni sia con gli Stati membri che con Stati terzi (possono ad esempio possedere beni in tali Stati o avere in tali Stati legami personali), un quadro coerente di diritto internazionale privato applicabile alla protezione degli adulti sia negli Stati dell'UE che negli Stati terzi che sono Parti della convenzione è fondamentale per garantire tale protezione nelle situazioni di natura internazionale.

Le due proposte sono quindi complementari tra loro e per questo motivo sono presentate insieme.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

L'UE e i suoi Stati membri sono Parti della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), che, dalla sua adozione nel 2006, costituisce il fondamento internazionale dei diritti di questi soggetti.

L'articolo 3, lettera c), della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti contiene disposizioni che risultano favorire o ammettere il processo decisionale surrogato (principalmente dato l'uso dell'espressione "tutela, curatela e istituti analoghi"). È stata sollevata la questione se ciò possa favorire o consentire il riconoscimento di misure che istituiscono un processo decisionale surrogato piuttosto che un processo decisionale supportato, e se ciò violi il diritto all'autonomia e all'uguaglianza degli adulti.

La coerenza e la complementarità della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti con i diritti sanciti dalla UNCRPD è stata riconosciuta in diverse occasioni, ad esempio nelle conclusioni e raccomandazioni (conclusioni 2 e 3) adottate in occasione della sopra menzionata conferenza congiunta CE-HCCH del 2018¹².

La convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti è uno strumento di diritto internazionale privato. È neutra per quanto riguarda il diritto sostanziale, che non prescrive alcun tipo di misura, e, nel suo preambolo, considera l'interesse dell'adulto e il rispetto della sua dignità e della sua volontà di rilevanza fondamentale. Facilitando la cooperazione transfrontaliera ed eliminando gli ostacoli giuridici e pratici, essa persegue alcuni importanti obiettivi della UNCRPD, fra cui quelli sanciti dall'articolo 12 sull'uguale riconoscimento dinanzi alla legge e dall'articolo 32 sulla cooperazione internazionale, per cui la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti istituisce un sistema di autorità centrali.

Inoltre, non tutte le persone con disabilità sono adulti bisognosi di protezione transfrontaliera ai sensi della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti, ma solo coloro che

¹⁰ L'unica eccezione è una norma sulla capacità delle persone fisiche nel contesto delle obbligazioni contrattuali transfrontaliere in materia civile e commerciale di cui all'articolo 13 del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I).

¹¹ Articolo 1, paragrafo 1, della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti.

¹² [88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/publications-and-materials/publications/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf)

non sono in grado di curare i propri interessi personali o finanziari. Viceversa, non tutti gli adulti le cui facoltà psicosociali sono ridotte sono persone con disabilità.

È inoltre opportuno ricordare che il comitato UNCRPD, nella sua relazione del 2015 sull'attuazione della relativa convenzione nell'UE, ha espresso preoccupazioni in merito agli ostacoli incontrati dalle persone con disabilità nello spostarsi da uno Stato membro all'altro. Il comitato ha raccomandato all'UE di agire immediatamente per garantire che tutte le persone con disabilità e le loro famiglie possano esercitare il diritto alla libera circolazione su un piano di parità con gli altri¹³.

Il relatore speciale sui diritti delle persone con disabilità ha commissionato uno studio giuridico¹⁴ e ha rilasciato una relativa dichiarazione congiunta¹⁵ insieme all'esperto indipendente sul godimento di tutti i diritti umani da parte delle persone anziane. In tal modo è stata chiarita la questione concludendo che la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti lascia un margine sufficiente per l'interpretazione e miglioramenti pratici e può evolvere per rispecchiare la modernizzazione delle leggi nazionali. Il relatore speciale ricorda che la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti contiene disposizioni volte a evitare qualsiasi conflitto con l'UNCRPD, e che entrambi gli strumenti possono e dovrebbero integrarsi a vicenda. L'UE e tutti i suoi Stati membri devono utilizzare il margine di interpretazione disponibile in modo da garantire il rispetto di tale convenzione.

Nell'applicare la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti, gli Stati contraenti che sono anche Parti della UNCRPD sono tenuti a rispettare tale convenzione e i principi in essa enunciati. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, inoltre, le convenzioni internazionali costituiscono parte integrante del diritto dell'Unione, cosicché la loro attuazione deve rispettare il principio di proporzionalità in quanto principio generale del diritto dell'Unione¹⁶.

Nel marzo 2021 la Commissione ha adottato la strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030¹⁷, che affronta in particolare la questione del miglioramento dell'"accesso alla giustizia, alla protezione giuridica, alla libertà e alla sicurezza" di tali soggetti. Per raggiungere questo risultato, tra le varie iniziative, si afferma esplicitamente che *"la Commissione collaborerà con gli Stati membri per attuare la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti vulnerabili in linea con la convenzione UNCRPD, anche mediante uno studio sulla protezione degli adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere e concentrandosi in particolare sugli adulti con disabilità intellettive, e per spianare la strada per la ratifica da parte di tutti gli Stati membri"*¹⁸.

¹³ Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, (2015) draft prepared by the Committee.

¹⁴ Studio dal titolo "[Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities \(CRPD\)](#) " (Interpretare la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti in modo coerente con la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD)).

¹⁵ [Joint statement by the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Gerard Quinn, and the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Claudia Mahler – Reflections on the Hague Convention \(2000\) on the International Protection of Adults](#) (Dichiarazione congiunta del relatore speciale sui diritti delle persone con disabilità, Gerard Quinn, e dell'esperto indipendente sul godimento di tutti i diritti umani da parte delle persone anziane, Claudia Mahler — Riflessioni sulla convenzione dell'Aia (2000) sulla protezione internazionale degli adulti), 8 luglio 2021.

¹⁶ Si veda ad esempio l'ordinanza del 9 novembre 2021, Causa C-255/20, *Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio delle Dogane di Gaeta/Punto Nautica Srl*, punto 33, ECLI:EU:C:2021:926.

¹⁷ [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#)

¹⁸ Si veda il punto 5.1 della strategia.

Lo studio giuridico della Commissione è stato effettuato nel 2021¹⁹, e, tra l'altro, è giunto alla conclusione che la ratifica della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti da parte di tutti gli Stati membri affronterebbe alcuni dei problemi legati alle notevoli lacune e incoerenze esistenti nella protezione transfrontaliera degli adulti.

Una volta che la presente decisione sarà adottata dal Consiglio, la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti diventerà parte del diritto dell'Unione. Potrà quindi essere interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea alla luce sia dei principi generali dell'UE — tutela della libera circolazione delle persone, accesso alla giustizia e pieno rispetto dei diritti fondamentali — sia della UNCRPD.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La presente proposta riguarda l'autorizzazione di alcuni Stati membri a ratificare una convenzione internazionale o ad aderirvi, nell'interesse dell'UE. La cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale è disciplinata dall'articolo 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che costituisce pertanto la base giuridica della competenza dell'UE in questo settore. La base giuridica applicabile è pertanto l'articolo 218, paragrafo 6, TFUE, in combinato disposto con la base giuridica sostanziale dell'articolo 81, paragrafo 2, TFUE.

L'articolo 81, paragrafo 3, TFUE non è applicabile in quanto la protezione transfrontaliera degli adulti non è una questione di diritto di famiglia.

Il termine "diritto di famiglia", ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3, TFUE, deve essere interpretato autonomamente, indipendentemente dalla definizione prevista dalle legislazioni nazionali degli Stati membri.

Finora la legislazione dell'UE ha interpretato la nozione in modo piuttosto restrittivo, limitandola alle norme che disciplinano i rapporti di famiglia, quali la materia matrimoniale, la responsabilità genitoriale o le obbligazioni alimentari.

Non è raro che gli adulti vulnerabili beneficino della protezione fornita dai familiari. In alcuni Stati membri la protezione giuridica degli adulti vulnerabili è attribuita, per legge, al coniuge o ai familiari. Tuttavia la famiglia dell'adulto, se l'adulto ha effettivamente una famiglia, è solo uno dei contesti in cui può essere garantita la protezione. Il coinvolgimento dei familiari non è un requisito necessario, né è disciplinato da norme di diritto internazionale privato. La preoccupazione fondamentale per la protezione degli adulti è invece il sostegno fornito, e la garanzia del diritto degli adulti alla dignità, all'autodeterminazione, alla non discriminazione e all'inclusione sociale, indipendentemente dai loro legami familiari.

Va osservato che la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti non contiene alcun riferimento ai rapporti familiari (come "genitore", "figli" o "coniuge"), contrariamente ai regolamenti dell'UE che disciplinano le questioni di diritto di famiglia.

Il regolamento proposto integrerà la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti e incorporerà alcune norme della convenzione, in particolare quelle sulla competenza

¹⁹ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union](#) (Studio sulla protezione giuridica transfrontaliera degli adulti vulnerabili nell'Unione), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione (europa.eu).

internazionale e sulla legge applicabile, rendendole direttamente applicabili negli Stati membri.

Pertanto, conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, vi è il rischio che la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti possa incidere sull'ambito di applicazione del regolamento proposto o modificarne la portata.

Gli impegni internazionali possono incidere sulla portata delle norme dell'Unione o modificarle qualora tali impegni rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da tali norme o alla luce dei prevedibili sviluppi del diritto dell'Unione, come nel caso di specie²⁰.

Pertanto, la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti rientra nella competenza esclusiva dell'Unione a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

L'UE può pertanto autorizzare gli Stati membri a diventare o rimanere Parti della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti.

Poiché solo gli Stati possono diventare Parti della convenzione, che non contiene una clausola che consenta all'UE di diventarne Parte, gli Stati membri possono ratificarla o aderirvi, come pure rimanerne Parti, agendo nell'interesse dell'Unione, conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea²¹.

Un'iniziativa analoga era già stata adottata nel 2008 per autorizzare alcuni Stati membri a ratificare la convenzione dell'Aia del 1996 sulla protezione dei minori o ad aderirvi²².

In base al protocollo n. 21, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le misure giuridiche adottate nel settore della giustizia non sono vincolanti né applicabili in Irlanda. Tuttavia, una volta presentata una proposta in questo settore, l'Irlanda può notificare la sua intenzione di partecipare all'adozione e all'applicazione della misura e, una volta adottata la misura, può notificare la sua intenzione di accettarla.

A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della decisione proposta, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

- **Proporzionalità**

La presente proposta è redatta sulla falsariga delle decisioni già adottate dal Consiglio che autorizzano gli Stati membri ad aderire a una convenzione internazionale. Non va al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo di un'azione coerente dell'UE in materia di protezione transfrontaliera degli adulti, garantendo, per gli Stati membri che non sono ancora

²⁰ Si veda in particolare il parere 1/13, punti 73 e 74, e la giurisprudenza citata.

²¹ Parere 1/13 della Corte di giustizia dell'Unione europea, punto 44, e giurisprudenza citata.

²² Decisione del Consiglio, del 5 giugno 2008, che autorizza alcuni Stati membri a ratificare la convenzione dell'Aia 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, ovvero ad aderirvi, nell'interesse della Comunità europea e che autorizza alcuni Stati membri a presentare una dichiarazione sull'applicazione delle pertinenti norme interne del diritto comunitario (GU L 151 dell'11.6.2008, pag. 36).

Parti della convenzione, che essi ratifichino o aderiscano alla convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti entro un determinato lasso di tempo.

Resta inteso inoltre che gli Stati membri mantengono la loro competenza per quanto riguarda la regolamentazione dell'adozione di norme di diritto sostanziale volte alla protezione degli adulti.

La proposta rispetta pertanto il principio di proporzionalità.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Poiché la proposta riguarda un accordo internazionale che alcuni Stati membri devono ratificare e a cui alcuni Stati membri devono aderire nell'interesse dell'Unione, l'unico strumento applicabile è una decisione del Consiglio, a norma dell'articolo 218, paragrafo 6.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La presente proposta, unitamente alla proposta parallela di regolamento in materia, è stata preceduta da intense e ampie consultazioni con le parti interessate.

La **consultazione pubblica aperta**²³ e l'**invito a presentare contributi**²⁴ hanno avuto luogo all'inizio del 2022. La maggioranza dei partecipanti, compresi Stati membri e organizzazioni professionali che rappresentano avvocati e notai, ha sostenuto un'iniziativa dell'UE che obbligherebbe gli Stati membri a ratificare la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti, e ha inoltre chiesto uno strumento dell'UE che integri la convenzione. Una ONG, un'organizzazione ombrello per la tutela dei diritti delle persone con disabilità, ha espresso preoccupazione per i diritti fondamentali degli adulti con disabilità, nel caso in cui uno strumento dell'UE favorisse la circolazione di decisioni adottate in violazione della UNCRPD e dei diritti fondamentali degli adulti con disabilità. Si tratta di una questione ricorrente riguardante il rapporto tra la UNCRPD e la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti, che è stata affrontata dallo studio e dalla dichiarazione congiunta di cui alle note 14 e 15.

Nell'ambito della strategia di consultazione, il 29 settembre 2022 è stata organizzata una **riunione informale online con le parti interessate**. Inoltre, il 27 ottobre 2022 la Commissione ha organizzato una **riunione online con esperti degli Stati membri** per fornire informazioni sull'iniziativa sulla protezione degli adulti e scambiare opinioni iniziali.

Infine, nel corso della riunione del 7 e 8 novembre 2022, la **rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale (EJN-civil)** è stata consultata in merito al suo possibile ruolo in una futura iniziativa.

In sintesi, in tutte le attività di consultazione si potrebbero individuare un forte sostegno e un riscontro complessivamente positivo sulla convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti. Inoltre, dalle consultazioni è emersa la necessità pratica, e il sostegno da parte della maggior parte delle parti interessate, per ulteriori misure a livello dell'UE.

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Cooperazione-giudiziaria-in-materia-civile-Protezione-degli-adulti-vulnerabili-in-tutta-lUE_it

²⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation_it

- **Assunzione e uso di perizie**

Nel 2021 è stato realizzato uno **studio giuridico**²⁵. Gli autori dello studio sono giunti alle seguenti conclusioni: i) esistono notevoli lacune e incoerenze nella protezione transfrontaliera degli adulti vulnerabili (norme sulla competenza, riconoscimento dei poteri di rappresentanza, mancanza di certezza del diritto e problemi pratici per le autorità); ii) la ratifica generale della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti nell'UE affronterebbe direttamente alcuni di questi problemi, sia tra gli Stati membri che con gli Stati terzi, e iii) uno strumento dell'UE rafforzerebbe ulteriormente la protezione degli adulti vulnerabili e faciliterebbe la loro vita e il lavoro delle autorità responsabili.

Ulteriori competenze in materia di protezione transfrontaliera degli adulti sono state raccolte anche nello studio che accompagna la relazione di iniziativa legislativa del Parlamento europeo (2016)²⁶ e nella relazione dell'Istituto europeo di diritto²⁷ (2020).

- **Valutazione d'impatto**

Nel 2022 è stata effettuata una valutazione d'impatto allo scopo di esaminare le varie opzioni disponibili nell'UE per migliorare la protezione transfrontaliera degli adulti e analizzarne gli effetti.

Poiché la presente proposta riguarda soltanto la ratifica della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti e l'adesione a tale convenzione da parte di alcuni Stati membri, una spiegazione più dettagliata dei risultati della valutazione d'impatto sarà fornita nella proposta di regolamento che accompagna il presente documento. È opportuno limitare l'attuale analisi all'indicazione della scelta finale.

Ciò include un regolamento che integra la convenzione, la ratifica della convenzione e l'adesione alla stessa da parte degli Stati membri che non ne sono ancora Parti. Questo garantirebbe che le opportune norme di diritto internazionale privato per la protezione degli adulti in situazioni transfrontaliere siano applicabili non solo a livello dell'UE, ma anche tra Stati membri e Stati terzi. La ratifica da parte di tutti gli Stati membri dovrebbe inoltre incoraggiare un maggior numero di Stati non appartenenti all'UE ad aderire alla convenzione.

- **Diritti fondamentali**

L'obiettivo generale dell'azione proposta è proteggere i diritti fondamentali degli adulti in linea con l'articolo 6 TFUE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la UNCRPD.

Nelle situazioni transfrontaliere ciò comporterebbe, in particolare, la prevenzione dell'espropriazione o del diniego di accesso alla proprietà dell'adulto all'estero, la garanzia dell'accesso alla giustizia e la garanzia dell'autodeterminazione e dell'autonomia degli adulti.

Armonizzando le norme di diritto internazionale privato, la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti collega diversi ordinamenti giuridici per facilitare, nel suo ambito

²⁵ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union](#) (Studio sulla protezione giuridica transfrontaliera degli adulti vulnerabili nell'Unione), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione (europa.eu).

²⁶ [Protection of Vulnerable Adults – European Added Value Assessment](#) (Protezione degli adulti vulnerabili — Valutazione del valore aggiunto europeo).

²⁷ [The Protection of Adults in International Situations, report of the European Law Institute.](#) (La protezione degli adulti nelle situazioni internazionali - Relazione dell'Istituto europeo di diritto).

di applicazione, il rispetto non discriminatorio dei diritti degli adulti, la tutela dei loro interessi e l'esercizio della loro capacità di agire.

Il preambolo della convenzione rispecchia questi valori, affermando che il rispetto sia della dignità che della volontà dell'adulto sono di rilevanza fondamentale. Tali priorità sono sancite anche nel preambolo della UNCRPD.

Secondo le norme della convenzione, se una misura di protezione è adottata in uno Stato contraente da un'autorità competente, tale misura dovrebbe continuare ad avere effetto in un altro Stato contraente, ad esempio se l'adulto si trasferisce da uno Stato contraente a un altro. La convenzione prevede anche garanzie che consentono di non riconoscere o non eseguire misure qualora adottate ad esempio da un'autorità la cui competenza non sia fondata ai sensi della convenzione o non sia conforme ad essa, oppure qualora il riconoscimento della misura sia contrario all'ordine pubblico dello Stato richiesto²⁸. In tale contesto, il mancato rispetto dei diritti fondamentali dell'adulto interessato dalla misura potrebbe giustificare il diniego del riconoscimento.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La decisione proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione europea.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Poiché la proposta verte sull'autorizzazione di alcuni Stati membri dell'Unione europea a ratificare la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti o ad aderirvi, il monitoraggio della sua attuazione riguarda in primo luogo il rispetto, da parte di tali Stati membri, del termine per la ratifica o l'adesione alla convenzione, in linea con la decisione del Consiglio.

Tuttavia, una volta che tutti gli Stati membri saranno Parti della convenzione, si prevede di intraprendere diverse azioni per sensibilizzare in merito alla convenzione e garantirne la corretta applicazione. Saranno inoltre adottate posizioni coordinate dell'UE nell'ambito della preparazione delle future Commissioni speciali sul funzionamento della convenzione; ciò consentirà all'UE di monitorare l'attuazione di questo strumento da parte degli Stati membri.

²⁸ Si veda l'articolo 22 della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti per un elenco dei motivi a disposizione di un'autorità competente per negare, su base discrezionale, il riconoscimento e l'esecuzione di una misura.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza gli Stati membri a diventare o rimanere Parti, nell'interesse dell'Unione europea, della convenzione del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 81, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo¹,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione si è prefissa l'obiettivo di creare, mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, in cui siano garantiti la libera circolazione delle persone e l'accesso alla giustizia.
- (2) Per realizzare tale obiettivo l'Unione ha adottato una serie di atti legislativi nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile con implicazioni transfrontaliere. L'Unione è inoltre Parte, a pieno titolo o tramite i suoi Stati membri che agiscono nell'interesse dell'Unione, di varie convenzioni internazionali nello stesso settore.
- (3) Non esiste tuttavia una normativa dell'Unione in materia di protezione transfrontaliera degli adulti che, a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali, non sono in grado di curare i propri interessi, o che possono chiedere che il sostegno fornito loro nell'esercizio della capacità di agire in uno Stato membro continui in tutta l'Unione.
- (4) Possono sorgere varie difficoltà per gli adulti che si trovano in situazioni transfrontaliere, compreso quando si trasferiscono o quando possiedono proprietà o beni in un altro Stato membro. Possono sorgere difficoltà, ad esempio, quando le misure adottate in uno Stato membro per proteggere gli adulti devono essere invocate in un altro Stato membro, o quando devono essere successivamente invocati all'estero i poteri conferiti ai propri rappresentanti da adulti che non sono in grado di tutelare i loro interessi. Tali difficoltà possono avere gravi conseguenze negative sulla certezza del diritto nei rapporti transfrontalieri, sui diritti e sul benessere degli adulti e sul rispetto della loro dignità. Possono essere pregiudicati, in particolare, diritti fondamentali degli adulti quali l'accesso alla giustizia, il diritto all'autodeterminazione e all'autonomia, il diritto di proprietà e il diritto alla libera circolazione.
- (5) Per rafforzare la protezione dei diritti fondamentali degli adulti che presentano un'alterazione o un'insufficienza delle facoltà personali sono pertanto necessarie norme uniformi di diritto internazionale privato che disciplinino le situazioni transfrontaliere. A livello internazionale, tali norme figurano nella convenzione del

¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti ("convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti"). La convenzione prevede norme relative alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle misure di protezione degli adulti in questione, alla legge applicabile ai poteri di rappresentanza, e norme relative alla cooperazione fra le autorità delle Parti contraenti.

- (6) Poiché la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti prevede che possano aderirvi solo gli Stati sovrani, l'Unione non può concludere tale convenzione.
- (7) La ratifica e l'adesione alla convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti da parte di tutti gli Stati membri sono un obiettivo perseguito da tempo dall'Unione europea.
- (8) Ad oggi sono Parti della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti il Belgio, la Repubblica ceca, la Germania, l'Estonia, la Grecia, la Francia, Cipro, la Lettonia, Malta, l'Austria, il Portogallo e la Finlandia. L'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Polonia l'hanno solo firmata.
- (9) In data [...], la Commissione ha presentato una proposta legislativa di regolamento riguardante la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione di misure, gli atti autentici e i poteri di rappresentanza e la cooperazione in materia civile in relazione alla protezione degli adulti ("regolamento proposto"). La proposta prevede l'applicazione fra gli Stati membri di alcune delle norme della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti e stabilisce norme complementari allo scopo di facilitare una cooperazione ancora più stretta all'interno dell'UE in questo settore. Le disposizioni del regolamento proposto si sovrappongono e sono strettamente collegate alla convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti.
- (10) Per tale motivo vi è il rischio che la convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti possa incidere sull'ambito di applicazione del regolamento proposto o modificarne la portata. La convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti rientra pertanto nella competenza esclusiva dell'Unione a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (11) Il Consiglio dovrebbe pertanto autorizzare gli Stati membri che non sono ancora Parti della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti a firmarla, ratificarla o aderirvi nell'interesse dell'Unione, alle condizioni stabilite nella presente decisione. Il Consiglio dovrebbe inoltre autorizzare gli Stati membri che sono Parti della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti a rimanere tali.
- (12) L'Unione e i suoi Stati membri sono parti della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ("UNCRPD").
- (13) Ai sensi del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la competenza ad adottare norme sostanziali e procedurali nel settore della protezione degli adulti spetta agli Stati membri. In quanto Parti contraenti dell'UNCRPD, gli Stati membri devono garantire che le loro leggi nazionali sostanziali e procedurali sul trattamento degli adulti siano coerenti con gli obblighi in materia di diritti umani previsti da tale convenzione, comprese le misure riguardanti la "tutela" e la "curatela" come pure l'incapacità di cui all'articolo 3 della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti.
- (14) Le norme della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione degli adulti dovrebbero essere applicate in modo coerente con gli obblighi in materia di diritti umani ai sensi della UNCRPD.

- (15) Il mancato rispetto di tale obbligo dovrebbe incidere anche sul riconoscimento e sull'esecuzione, da parte degli Stati membri, di misure adottate da paesi terzi.
- (16) [[A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al TFUE, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.] OPPURE
- (17) A norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21 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, [con lettera del ...] l'Irlanda ha notificato che desidera partecipare all'adozione e all'applicazione della presente decisione.
- (18) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. Il Consiglio autorizza gli Stati membri a diventare o a rimanere Parti della convenzione del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti ("la convenzione"), nell'interesse dell'Unione, fatte salve le condizioni di cui all'articolo 2.
2. Il testo della convenzione è allegato alla presente decisione.

Articolo 2

La Bulgaria, [l'Irlanda], la Spagna, la Croazia, l'Italia, la Lituania, il Lussemburgo, l'Ungheria, i Paesi Bassi, la Polonia, la Romania, la Slovenia, la Slovacchia e la Svezia adottano le misure necessarie per depositare i rispettivi strumenti di ratifica o di adesione presso il Ministero degli Affari esteri del Regno dei Paesi Bassi, in quanto depositario della convenzione, non oltre [24 mesi dopo la data di adozione della presente decisione].

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente