

**The functioning of the Brussels IIa Regulation in the Member States:
reasons and guidelines of a possible recast**

**Il funzionamento del regolamento Bruxelles II bis negli Stati membri:
ragioni e linee di fondo di una possibile rifusione**

Pietro Franzina – Professore associato di Diritto internazionale, Università di Ferrara

1. Dieci anni di esperienza applicativa del regolamento Bruxelles II bis

Sono trascorsi quasi dieci anni da quando il regolamento Bruxelles II bis è divenuto applicabile negli Stati membri dell'Unione europea, esclusa la Danimarca, in sostituzione del regolamento Bruxelles II del 2000. In questo arco di tempo, i giudici, i professionisti del diritto e gli studiosi hanno avuto modo di esaminare il funzionamento del regolamento in un gran numero di scenari diversi, apprezzandone gli aspetti positivi e misurandosi con le difficoltà suscitate dalla sua interpretazione.

Le rilevazioni compiute dalla Commissione europea e da altri organismi indicano che la maggior parte degli operatori esprime un giudizio complessivamente positivo sul regolamento. Questa opinione globalmente favorevole trova riscontro nella giurisprudenza interna degli Stati membri: esaminando le numerose decisioni rese dai giudici statali in merito al regolamento Bruxelles II bis ci si accorge che gli operatori hanno sviluppato, nel corso del tempo, un buon grado di familiarità con questo strumento normativo e sono in grado di farne, nella maggioranza dei casi, un'applicazione attenta e tecnicamente corretta.

Come ogni altra misura legislativa, tuttavia, anche il regolamento Bruxelles II bis presenta dei profili critici. Queste criticità impediscono al regolamento di realizzare in modo pieno l'obiettivo generale in vista del quale esso ha visto la luce: l'obiettivo di "accompagnare" le persone che si muovono da un paese all'altro per conferire certezza e continuità alle loro posizioni giuridiche in materia familiare e per garantire una efficace protezione dei rispettivi diritti, in particolare là dove si tratti di minori.

Le criticità rilevate sono di varia natura. Alcune hanno un carattere propriamente normativo e riguardano l'interpretazione di alcune disposizioni del regolamento o il loro coordinamento con altre disposizioni, dentro e fuori il regolamento stesso. Altre criticità, invece, sono di carattere pratico e dipendono dalla percepita insufficienza delle risorse organizzative o logistiche occorrenti alla efficace attuazione del regolamento: viene spesso osservato, ad esempio, che l'applicazione del regolamento sarebbe più soddisfacente se le autorità di tutti gli Stati membri potessero far uso di adeguate tecnologie della comunicazione, o se venissero incrementati gli sforzi – già ora non trascurabili – per diffondere la conoscenza del regolamento fra il pubblico e per accrescere la formazione specialistica dei pratici.

2. Verso la rifusione del regolamento Bruxelles II bis

Molte delle difficoltà riscontrate sin qui nell'applicazione del regolamento Bruxelles II bis sono state efficacemente affrontate, in questi anni, con gli strumenti ordinari di cui dispone il diritto dell'Unione europea per migliorare il pratico funzionamento delle sue norme. La Corte di giustizia ha fornito chiarimenti in ordine all'interpretazione del regolamento in almeno quindici sentenze fra il 2007 e il 2014, e altri tre rinvii pregiudiziali [*requests for a preliminary ruling / demandes de décision préjudicielle*] dovrebbero essere decisi nei prossimi mesi. Se si esclude il regolamento Bruxelles I, nessun'altra misura legislativa adottata nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile ha formato l'oggetto di così tante pronunce interpretative. Gli stessi giudici nazionali hanno chiarito con le loro decisioni un numero significativo di questioni dubbie: la Cour de Cassation francese, per esempio, ha reso oltre venti sentenze relative a casi concernenti il regolamento, la Cassazione italiana ne ha pronunciate quindici, il Bundesgerichtshof tedesco diciotto.

Le difficoltà di carattere pratico sono state mitigate, in qualche caso, da iniziative rese possibili grazie agli "action grants" del programma Civil Justice della Commissione o grazie al lavoro della Rete europea di formazione giudiziaria [*European Judicial Training Network*]. Ma ancor più importante – beninteso – è stata l'opera quotidiana delle Autorità centrali e dei punti di contatto della Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale. Vi è motivo di credere, poi, che sul versante delle difficoltà pratiche incontrate nell'applicazione di questo e di altri strumenti normativi, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri incrementeranno ulteriormente i propri sforzi: la speciale importanza della dimensione pratica ed operativa del diritto dell'Unione trova, fra i tanti indizi, un riscontro recentissimo nelle conclusioni che il Consiglio si appresta ad adottare il 4 e 5 dicembre prossimi dal titolo "Training of legal practitioners: an essential tool to consolidate the EU acquis".

Tutto ciò, però, non basta. Come è già avvenuto per altre misure legislative nel settore del diritto internazionale privato, anche per il regolamento Bruxelles II bis si è aperta, sulla base dell'art. 65 del regolamento stesso, una fase di revisione formale. Questo processo – avviato, come è noto, con la pubblicazione di una relazione della Commissione nell'aprile 2014 e con il lancio di una consultazione pubblica sul funzionamento del regolamento – dovrebbe verosimilmente condurre all'adozione di un atto legislativo di modifica del regolamento. L'esperienza seguita per la revisione del regolamento n. 44/2001 e le scelte recentemente assunte dal Parlamento europeo e dal Consiglio con riguardo alla revisione, attualmente in corso, del regolamento sulle procedure di insolvenza, inducono a pensare che, probabilmente, si procederà anche per il regolamento Bruxelles II bis ad una rifusione [*recast / refonte*] delle norme esistenti, modificate o integrate ove necessario.

Non è mio compito, in questa sede, discutere nel dettaglio il contenuto delle possibili innovazioni che potrebbero essere apportate al regolamento. Credo, del resto, che i rappresentanti della Commissione si soffermeranno precisamente su questi aspetti nell'intervento che farà seguito alla mia relazione.

Mi limito a rilevare che la discussione concernente la revisione del regolamento si articolerà molto probabilmente lungo quattro assi principali.

Un primo argomento di discussione riguarda le norme che disciplinano la competenza giurisdizionale [*jurisdiction / compétence judiciaire*] in materia matrimoniale (articoli da 3 a 7 del regolamento). L'attuale quadro normativo, secondo l'opinione di alcuni osservatori, è poco lineare e, soprattutto, è incompleto.

Secondo molti, va chiarito il rapporto che intercorre fra i vari titoli di giurisdizione [*heads of jurisdiction / chefs de compétence*] previsti dal regolamento; va inoltre considerata l'opportunità di sostituire il richiamo ai titoli di giurisdizione previsti dal diritto interno degli Stati membri, oggi operanti come fori residuali [*grounds of residual jurisdiction / compétences résiduelles*], con l'introduzione di titoli di giurisdizione residuali uniformi. E ancora: va considerata l'opportunità di integrare le previsioni attuali con una norma eccezionale, che istituisca un foro di necessità [*forum of necessity / for de nécessité*], e soprattutto va esaminata l'opportunità di consentire ai coniugi di accordarsi fra loro per designare il giudice competente a pronunciarsi sulla loro separazione personale o il loro divorzio, salvo adottare a questo riguardo le cautele necessarie per garantire che il consenso di ciascun coniuge risulti libero ed informato.

Un secondo tema oggetto di discussione sarà, probabilmente, il regime della competenza giurisdizionale in materia di responsabilità genitoriale. Le norme odierne riguardanti la proroga della giurisdizione [*prorogation of jurisdiction / prorogation de compétence*] e il trasferimento della causa da uno Stato membro ad un altro in funzione dell'interesse del minore (articoli 12 e 15 del regolamento) hanno dato luogo a dubbi e difficoltà. La Corte di giustizia, in particolare nelle recentissime sentenze relative alla causa C-436/13 e alla causa C-656/13, ha fornito a questo proposito alcuni chiarimenti importanti, ma varie altre questioni attendono di essere esaminate.

La speciale disciplina dettata dal regolamento Bruxelles II bis circa l'adozione e l'esecuzione delle decisioni relative al ritorno di un minore illecitamente trasferito o trattenuto (art. 11 e articoli 49 e seguenti) sarà anch'essa, verosimilmente, fra i principali argomenti di discussione. Questa tematica è stata interessata da numerose pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, relative ai rapporti fra il regolamento e l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Sono state rese, in quest'ambito, pronunce di grande importanza pratica, quali – fra le altre – la sentenza relativa al caso *Šneerson e Kampanella contro Italia* del 2011, quella riguardante il caso *Povse contro Austria* del 2013 e quella relativa al caso *X contro Lettonia*, sempre del 2013. Anche in considerazione della ormai prossima adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la revisione del regolamento Bruxelles II bis dovrà necessariamente muoversi nel solco delle indicazioni fornite dalla Corte di Strasburgo.

Un quarto gruppo di questioni da discutere riguarderà, da un punto di vista più generale, la circolazione transfrontaliera delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale nello spazio giudiziario europeo. È verosimile che i progressi maturati in quest'ambito nella direzione dell'abolizione dell'*exequatur*, particolarmente evidenti nel regolamento n. 4/2009 sulle obbligazioni alimentari e nel regolamento n. 1215/2012, eserciteranno un'influenza anche sulla revisione del regolamento Bruxelles II bis.

3. La rifusione del regolamento nel contesto del diritto internazionale privato dell'Unione europea

Più che analizzare questi e altri possibili filoni di discussione, vorrei svolgere qualche considerazione circa il nuovo contesto in cui si colloca il regolamento Bruxelles II bis.

Il regolamento di cui parliamo ha visto la luce in un'epoca in cui il diritto internazionale privato dell'Unione europea era molto diverso da quello che conosciamo oggi. Le norme adottate nel 2003, la cui matrice è rappresentata dalla convenzione Bruxelles II del 28 maggio 1998, mai entrata in vigore, riflettono per molti aspetti una fase ancora molto giovane del diritto dell'Unione europea nel campo della cooperazione giudiziaria in materia civile.

Da allora, il paesaggio normativo è cambiato profondamente, sia per effetto dell'adozione di nuove misure legislative sia a seguito dello sviluppo, da parte dell'Unione, di un'intensa trama di relazioni "esterne". La revisione non potrà ignorare questo mutamento di contesto.

Il nuovo contesto del regolamento Bruxelles II bis può influenzare la revisione sotto almeno tre punti di vista.

- (a) In primo luogo, dato che il diritto internazionale privato dell'Unione si compone essenzialmente di strumenti normativi settoriali, relativi a porzioni limitate della "materia civile e commerciale", occorrerà fare i conti con una crescente esigenza di coordinamento "intertestuale", cioè di coerenza fra atti normativi diversi.

Sulla scia del programma di Stoccolma del 2009, che si richiamava alla necessità del consolidamento del diritto internazionale privato dell'Unione, la revisione del regolamento Bruxelles II bis potrebbe costituire una preziosa occasione per assicurare un più efficace raccordo fra questo regolamento e i regolamenti che riguardano materie contigue.

Penso in particolare al regolamento n. 4/2009, oggetto di un recente rinvio pregiudiziale disposto dalla Corte di Cassazione italiana, relativo ad alcuni problemi interpretativi che sorgono quando vengono proposte nell'ambito di un medesimo procedimento delle domande relative allo status dei coniugi e ai loro obblighi di mantenimento.

Ma penso anche al regolamento n. 606/2013 sulle misure di protezione in materia civile, che si auto-qualifica come uno strumento nettamente alternativo al regolamento Bruxelles II bis, rendendo, così, potenzialmente difficile l'azione combinata dei due regimi.

- (b) In secondo luogo, il fatto che la revisione del regolamento Bruxelles II bis avvenga in un contesto normativo assai più "denso" di quello in cui il regolamento è stato adottato, dovrebbe permettere alle istituzioni europee di prendere in considerazione, nell'ambito della revisione, alcune soluzioni tecniche sperimentate in altri regolamenti settoriali.

Così, ad esempio, se davvero il nuovo regolamento consentirà ai coniugi di accordarsi fra loro per scegliere il giudice competente in materia matrimoniale, ci si dovrà probabilmente interrogare sulla "protezione" di una simile scelta contro il rischio di possibili aggiramenti, e si potranno dunque considerare – con tutti i necessari adattamenti – meccanismi simili a quello previsto dall'art. 31, paragrafo 2, del regolamento n. 1215/2012 in tema di litispendenza [*lis pendens* / *litispendance*].

E ancora, per fare un altro esempio in tema di litispendenza, ci si dovrà chiedere se – ed in che termini – possa essere trasposta nel campo delle cause matrimoniali (ed eventualmente nel campo della responsabilità genitoriale) una disciplina simile a quella contenuta negli articoli 33 e 34 del regolamento n. 1215/2012, concernente i casi di litispendenza e connessione [*related actions / connexité*] implicanti il giudice di uno Stato membro e il giudice di uno Stato terzo.

- (c) Infine, sotto un diverso aspetto, andrà considerato un altro fattore di novità, relativo al contesto del regolamento: mi riferisco alla circostanza che, per effetto del regolamento Roma III, sedici Stati membri dell'Unione europea si sono dotati di una normativa uniforme concernente i conflitti di leggi in materia di separazione personale e divorzio.

Questa innovazione facilita, per un verso, l'elaborazione di nuove soluzioni uniformi in tema di giurisdizione ed efficacia delle decisioni in materia matrimoniale, ma – nel contempo – costituisce una possibile fonte di difficoltà, poiché l'unificazione di cui parliamo, essendo stata realizzata con gli strumenti della cooperazione rafforzata [*enhanced cooperation / coopération renforcée*], interessa, come ho detto, solo una parte degli Stati membri.

4. Conclusioni

La revisione del regolamento Bruxelles II bis, pur riguardando uno strumento normativo che ha dato nel complesso buona prova di sé, costituisce per le istituzioni europee e per tutti coloro che, a vario titolo, sono coinvolti in questo processo, una sfida impegnativa.

Accanto alle difficoltà di ordine tecnico, a cui ho accennato, si incontrano, infatti, in questo campo, dei nodi politici di una certa importanza.

Nelle materie coperte dal regolamento esistono, come è noto, divergenze significative fra gli Stati membri; e ciò per quanto riguarda sia le regole di diritto privato sostanziale [*substantive private law / droit privé matériel*], sia le regole processuali.

Mi limito a due esempi. Da un lato, l'elaborazione di una nozione uniforme di matrimonio, valida per tutti gli Stati membri almeno ai fini della regolamentazione dei casi transnazionali, continua a suscitare – come è noto – difficoltà importanti.

Dall'altro, gli Stati membri conservano, nei rispettivi ordinamenti, idee molto diverse circa la necessità, o meno, che le decisioni relative al vincolo matrimoniale, agli obblighi alimentari e alla responsabilità genitoriale siano sistematicamente prese da un giudice, o da un'autorità comunque investita di una funzione giudiziaria: molti Stati membri – e fra questi l'Italia, in virtù di una riforma recentissima – ammettono con larghezza in questo campo la possibilità di una “amministrazione contrattuale” della crisi familiare, fondata sull'autonomia dei coniugi, mentre altri rimangono convintamente estranei a simili sviluppi, scorgendone i possibili inconvenienti.

Per queste e altre ragioni, la revisione del regolamento Bruxelles II bis si candida a costituire un'operazione complessa e delicata, ma forse – e in fondo proprio per questo – anche un'impresa assolutamente necessaria, a cui è giusto consacrare ogni energia.