

Bruxelles, 2 giugno 2023  
(OR. en)

---

Fascicoli interistituzionali:  
2023/0170(NLE)  
2023/0169(COD)

---

10108/23  
ADD 5

JUSTCIV 80  
JAI 770  
EJUSTICE 20  
CODEC 1012  
FREMP 173  
IA 129

#### NOTA DI TRASMISSIONE

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:       | Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Data:          | 1° giugno 2023                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Destinatario:  | Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| n. doc. Comm.: | SWD(2023) 156 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Oggetto:       | DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE<br>SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che<br>accompagna il documento Proposta di regolamento del Parlamento<br>europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile,<br>al riconoscimento e all'esecuzione delle misure e alla cooperazione in<br>materia di protezione degli adulti e Proposta di decisione del Consiglio<br>che autorizza gli Stati membri a diventare o rimanere Parti,<br>nell'interesse dell'Unione europea, della convenzione del<br>13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 156 final.

All.: SWD(2023) 156 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 31.5.2023  
SWD(2023) 156 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**  
**SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

[\[...\]](#)

*che accompagna il documento*

**Proposta di**

**regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle misure e alla cooperazione in materia di protezione degli adulti**

**e**

**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**

{COM(2023) 280 final} - {SEC(2023) 208 final} - {SWD(2023) 154 final} -  
{SWD(2023) 155 final}

## 1. NECESSITÀ DI INTERVENIRE

### 1.1 Qual è il problema e quali sono le relative cause e conseguenze?

Gli adulti vulnerabili sono persone di età superiore a 18 anni che non sono in grado di curare i propri interessi personali o finanziari a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali. Nell'UE il numero di adulti vulnerabili è in continuo aumento a causa del crescente numero di persone con disabilità, e dell'invecchiamento demografico. A seconda della legislazione nazionale dello Stato membro in cui vivono, questi adulti possono essere sottoposti a misure di protezione per decisione di un'autorità giudiziaria o amministrativa oppure essere sostenuti da un terzo che hanno previamente incaricato (attraverso i "poteri di rappresentanza") di gestire i loro interessi.

La crescente vulnerabilità, associata alla maggiore mobilità delle persone all'interno dell'UE, dà luogo a numerosi problemi cui devono far fronte adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere. Ad esempio gli adulti possono avere bisogno di gestire beni o beni immobiliari in un altro paese, usufruire di assistenza medica programmata o di emergenza all'estero oppure trasferirsi in un altro paese per vari motivi. In assenza di statistiche, si stima che il numero di adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere sia compreso tra i 145 000 e i 780 000.

Nelle situazioni transfrontaliere gli adulti vulnerabili sono alle prese con norme di altri Stati membri spesso complesse e talvolta confliggenti sulle modalità di attribuzione della competenza giurisdizionale o di decisione della legge applicabile al loro caso, oppure di esecuzione di una decisione o dei poteri di rappresentanza stabiliti all'estero. Al contempo nei casi transfrontalieri le autorità giudiziarie e altre autorità pubbliche competenti si trovano a far fronte a ostacoli linguistici, scambi cartacei complicati, una mancanza di cooperazione con altre autorità degli Stati membri e di informazioni sui sistemi giuridici degli altri Stati membri. Ne conseguono situazioni in cui gli adulti vulnerabili, le loro famiglie e i loro rappresentanti vivono una forte incertezza giuridica in relazione a quali norme si applichino al loro caso, e all'esito delle procedure e delle formalità. Per assicurarsi la continuità della protezione a livello transfrontaliero o l'accesso ai propri diritti all'estero, devono in molti casi passare per procedimenti lunghi e costosi. In alcuni casi la loro protezione e i poteri conferiti al loro rappresentante non sono in ultima istanza riconosciuti dalle autorità giudiziarie estere o da attori non giudiziari come istituti bancari, personale sanitario o agenti immobiliari.

Uno strumento internazionale, [\*la convenzione del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti\*](#) ("convenzione della Conferenza dell'Aja"), prospetta alcune soluzioni ai problemi descritti. La convenzione definisce le norme riguardanti la competenza e la legge applicabile nei casi riguardanti gli adulti vulnerabili, e le norme per il riconoscimento delle misure in tale ambito e istituisce meccanismi di cooperazione tra le parti contraenti. Tuttavia solo 11 Stati membri ne sono attualmente parte. Non esiste nessuna normativa europea che armonizzi le norme sulla protezione degli adulti nei casi transfrontalieri.

I problemi descritti degli adulti vulnerabili nei casi transfrontalieri possono limitarne drasticamente i diritti fondamentali (compreso il diritto all'autonomia, l'accesso alla giustizia, la proprietà e la libera circolazione), anche in contrasto con la [\*convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità\*](#), di cui sono parti l'UE e tutti gli Stati membri. Inoltre i problemi determinano una discontinuità della protezione a livello transfrontaliero nell'UE e incidono sulla salute e sul benessere degli adulti interessati, causando disagi psicologici significativi e perpetuando le disuguaglianze. Questi problemi si ripercuotono anche sulle autorità giudiziarie e pubbliche, che si trovano alle prese con più lavoro e una maggiore complessità giuridica dei procedimenti.

## 1.2 Quali sono gli obiettivi da conseguire?

L'**obiettivo generale** dell'azione dell'UE consisterebbe nella tutela dei diritti, compresi i diritti fondamentali degli adulti vulnerabili, che sarebbe conseguibile attraverso gli **obiettivi specifici** seguenti: i) aumentare la certezza del diritto per il pubblico generale e le autorità pubbliche coinvolte; ii) agevolare il riconoscimento transfrontaliero delle misure di protezione e dei poteri di rappresentanza; e iii) rendere i procedimenti più rapidi e meno costosi.

## 2. SOLUZIONI

### 2.1 Quali sono le opzioni per conseguire tali obiettivi?

In base all'articolo 81, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativo all'adozione di misure riguardanti i procedimenti a carattere transfrontaliero in materia civile e commerciale, l'UE ha competenza ad agire sui problemi descritti cui fan fronte gli adulti nei procedimenti transfrontalieri.

Sono state considerate le opzioni descritte di seguito.

- **Opzione 1:** scenario di base
- **Opzione 2:** decisione del Consiglio che imponga agli Stati membri di ratificare la convenzione entro un certo termine
- **Opzione 3:** regolamento dell'UE sulla protezione degli adulti
- **Opzione 4:** una combinazione delle opzioni 2 e 3 (decisione del Consiglio e regolamento dell'UE).

### 2.2 Qual è l'opzione prescelta?

L'opzione prescelta è la quarta, che è l'unica che fa pienamente fronte ai problemi relativi ai casi transfrontalieri. Tale opzione consentirebbe di adottare: i) un corpus di norme comuni (sulla base delle disposizioni della convenzione dell'Aja) applicabili a tutti gli Stati membri e (attraverso la stessa convenzione dell'Aja) anche ad altri Stati contraenti della convenzione al di fuori dell'UE; e ii) norme che consentano una cooperazione più stretta, moderna e semplificata all'interno dell'UE, sulla base del principio della fiducia reciproca. Sarebbe istituito un certificato europeo di rappresentanza, ossia un documento unico volto a dimostrare il potere di una persona di rappresentare un adulto all'estero davanti alle autorità pubbliche e agli attori non giudiziari, che aiuterebbe pertanto a garantire che sia rispettata all'estero la protezione riconosciuta in uno Stato membro sulla base di una misura di protezione o di poteri di rappresentanza confermati. La cooperazione in questo campo sarebbe digitalizzata e gli ostacoli linguistici ridotti.

## 3. IMPATTO DELL'OPZIONE PRESCELTA

### 3.1 Vantaggi dell'opzione prescelta

Grazie a norme comuni e a una cooperazione più stretta all'interno dell'UE si garantirebbe la continuità del sostegno per gli adulti vulnerabili nelle situazioni transfrontaliere per tutte le finalità. Queste persone godrebbero di uguaglianza di accesso alla giustizia, potrebbero gestire le loro proprietà e altri beni all'estero e continuare a ricevere assistenza medica. Inoltre il riconoscimento delle disposizioni decise in precedenza (poteri di rappresentanza) ne salvaguarderebbe l'autonomia ed eviterebbe di dover adire un'autorità giudiziaria. L'opzione prescelta avrebbe pertanto un impatto positivo sulla **tutela dei diritti fondamentali degli adulti vulnerabili** nelle situazioni

transfrontaliere e altri **impatti giuridici positivi**. L'opzione strategica 4 sarebbe la più efficace nei confronti dei problemi di incertezza giuridica, procedimenti costosi e lunghi e del mancato riconoscimento delle misure di protezione e dei poteri di rappresentanza all'estero. Tale opzione permetterebbe pertanto di conseguire al meglio gli obiettivi strategici dell'iniziativa.

L'opzione prescelta avrebbe altresì un **impatto sociale** positivo, in quanto favorirebbe l'uguaglianza, l'inclusione, la salute e il benessere degli adulti vulnerabili.

Grazie all'adozione di norme europee comuni, l'opzione prescelta **semplificherebbe e accelererebbe le procedure**, con conseguenti risparmi significativi in termini di costi, tempo e oneri a carico sia degli adulti in situazioni transfrontaliere, sia delle autorità pubbliche degli Stati membri. Secondo stime, dall'opzione 4 risulterebbero risparmi complessivi sui costi dei procedimenti dell'ordine dei 2,4 e 2,5 miliardi di EUR.

Gli impatti ambientali e macroeconomici non sarebbero significativi.

### **3.2 Costi dell'opzione prescelta**

L'opzione prescelta non genererebbe alcun costo per gli adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere.

I costi per gli Stati membri sarebbero moderati e ampiamente compensati dagli incrementi di efficienza (risparmi sui costi generati dalla semplificazione delle procedure) nel quadro dell'opzione prescelta.

### **3.3. Sussidiarietà e complementarità dell'azione a livello dell'UE**

Le divergenze tra le norme degli Stati membri che si applicano ai casi transfrontalieri e la mancanza di cooperazione tra le autorità comportano incertezza giuridica, procedimenti lunghi e costosi e il mancato riconoscimento delle misure di protezione e dei poteri di rappresentanza. Tali problemi richiedono l'adozione di norme comuni e non possono essere risolti dagli Stati membri che agiscono per proprio conto. Gli obiettivi dell'iniziativa sarebbero pertanto conseguiti meglio a livello dell'UE, in conformità con il principio di sussidiarietà.

L'iniziativa sarebbe altresì conforme al principio di proporzionalità. Collegando i sistemi giuridici, l'iniziativa si limiterebbe a risolvere le difficoltà nelle situazioni transfrontaliere senza interferire con la competenza degli Stati membri ad adottare una normativa nazionale sostanziale sulla protezione degli adulti, sul tipo di misure disponibili, l'esistenza, la portata e la modifica dei poteri di rappresentanza, e norme procedurali che si applichino alla modalità di esercizio o attuazione della protezione. L'opzione prescelta non andrebbe al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa.