



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.3.2011  
SEC(2011) 328 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna la*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Eliminare le incertezze legate ai diritti patrimoniali delle coppie internazionali**

*la*

proposta di

**REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO**

**relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle  
decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi**

*e la*

proposta di

**REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO**

**relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle  
decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate**

{COM(2011) 125 definitivo}

{COM(2011) 126 definitivo}

{COM(2011) 127 definitivo}

{SEC(2011) 327 definitivo}

## 1. ASPETTI PROCEDURALI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La preparazione delle future iniziative dell'UE nel settore dei regimi patrimoniali delle coppie s'inserisce nel quadro del progetto di programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale del 2000.

Nel 2003 la Commissione ha commissionato uno studio sui regimi patrimoniali tra coniugi e sul patrimonio delle coppie non sposate nel diritto internazionale privato e nel diritto interno, da cui è emersa una serie di problemi. Nel 2006 ha quindi pubblicato un libro verde sul conflitto di leggi in materia di regime patrimoniale dei coniugi, compreso il problema della competenza giurisdizionale e del riconoscimento reciproco<sup>1</sup>.

La Commissione ha istituito un gruppo di esperti composto da membri indipendenti dagli Stati membri, incaricati di assisterla nei lavori sulle future proposte legislative. Il 28 settembre 2009 ha organizzato un'audizione pubblica durante la quale i 99 partecipanti provenienti dagli Stati membri – tra cui membri del gruppo di esperti e esponenti del mondo accademico, avvocati, notai e rappresentanti della società civile – hanno discusso dell'utilità di uno strumento europeo in materia di regimi patrimoniali delle coppie internazionali.

Da ultimo, il programma di Stoccolma ha dichiarato che si dovrebbe “*estendere il riconoscimento reciproco a materie non ancora contemplate che tuttavia rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali [...] regimi patrimoniali tra coniugi e conseguenze patrimoniali delle separazioni*”.

La presente relazione si basa sugli esiti di uno studio esterno chiesto dalla Commissione per assisterla nella redazione della relazione sulla valutazione d'impatto.

## 2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Sempre più cittadini dell'UE si spostano all'estero e, di conseguenza, è in aumento il numero delle coppie internazionali o delle coppie che presentano una dimensione internazionale: coniugi con cittadinanze diverse, coppie che vivono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, che possiedono beni in Stati membri diversi e che talvolta divorziano o muoiono in un paese diverso da quello di origine. Il problema è che per queste persone è molto difficile capire qual è l'autorità giurisdizionale competente e la legge applicabile alla loro situazione personale e ai loro beni. Ne consegue che si imbattono in conseguenze impreviste e negative non solo nella gestione quotidiana dei loro beni, ma anche quando si separano o uno dei partner muore.

Sebbene il diritto dell'Unione già disciplini il riconoscimento e la legge applicabile in materia civile e commerciale, anche in settori del diritto di famiglia, non esistono attualmente norme di questo tipo per i regimi patrimoniali tra coniugi e per i diritti di proprietà delle coppie non sposate, materia che soggiace quindi alle discipline nazionali e ad accordi internazionali tra Stati membri.

---

<sup>1</sup> COM(2006) 400 definitivo.

Le cause dei problemi che incontrano le coppie legate da unione registrata sono sostanzialmente le stesse di quelli delle coppie sposate. I partner registrati, però, hanno altre grosse difficoltà: il concetto di “unione registrata” esiste infatti soltanto in 14 Stati membri, non tutti gli Stati membri dispongono di norme sostanziali al riguardo e solo pochi Stati membri hanno adottato norme sulla competenza e sulla legge applicabile.

Le proposte riguardano rispettivamente le coppie sposate e le unioni registrate, ma escludono le unioni di fatto.

### **Entità del problema**

Nel 2007 si sono celebrati nell’Unione 2 400 000 matrimoni, circa 300 000 dei quali internazionali (13%); sono stati pronunciati 1 047 427 divorzi, 13% dei quali di coppie internazionali. Sempre nello stesso anno, su un totale approssimativo di 2,4 milioni di matrimoni sciolti per morte di un coniuge, circa 390 000 erano internazionali. In tutto, nel 2007 si sono sciolte per divorzio o morte più di 430 000 coppie internazionali, e in tutti i casi è stato necessario dividere i beni comuni.

Nel 2007 le unioni registrate nell’UE erano circa 211 000, oltre 41 000 delle quali presentavano una “dimensione internazionale” per quanto riguarda il patrimonio (totale delle unioni registrate internazionali, dei partner di un’unione registrata che vivono all’estero o che possiedono beni all’estero).

### **3. OBIETTIVI**

Obiettivo generale delle proposte è contribuire a creare un autentico spazio giudiziario europeo in materia civile nel settore dei regimi patrimoniali tra coniugi e tra partner registrati, e fissare norme comuni per determinare l’autorità giurisdizionale competente e la legge applicabile ai diritti di proprietà delle coppie con dimensione internazionale.

Seguono in sintesi gli obiettivi generali e specifici:

Obiettivo generale	Obiettivi specifici
Eliminare gli ostacoli che incontrano ancora i cittadini che esercitano i loro diritti nello spazio giudiziario europeo estendendo il riconoscimento reciproco ai regimi patrimoniali tra coniugi e alle conseguenze patrimoniali delle separazioni.	1. Evitare procedimenti paralleli e l'applicazione di leggi sostanziali diverse ai beni delle coppie sposate o non sposate.
	2. Garantire ai coniugi e ai partner la possibilità di scegliere, per quanto opportuno, le norme e le disposizioni giuridiche applicabili alla loro situazione.
	3. Facilitare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni riguardanti i regimi patrimoniali internazionali delle coppie sposate e non sposate.
	4. Permettere alle coppie di proporre alla stessa autorità giurisdizionale tutte le domande relative alla loro situazione (a seguito di separazione o morte di un partner comportante liquidazione del regime patrimoniale).
	5. Garantire che i coniugi e i partner che non hanno scelto la legge applicabile sappiano quale legge si applicherà in caso di liquidazione del regime patrimoniale.
	6. Assicurare la compatibilità con le altre norme UE proposte (ad esempio, in materia di successioni e testamenti e, per le coppie sposate, la legge applicabile al divorzio)
	7. Migliorare l'accesso alle informazioni sui regimi patrimoniali tra coniugi e sugli effetti patrimoniali delle unioni registrate.

#### 4. OPZIONI STRATEGICHE

##### 4.1. *Descrizione delle opzioni strategiche*

Sono state individuate le seguenti opzioni strategiche:

Opzione 1: status quo – *nessun intervento dell'UE.*

Opzione 2: informazioni mirate a sensibilizzare i cittadini sul fatto che i regimi patrimoniali possono variare da uno Stato membro all'altro - *informazioni da distribuire alle coppie in procinto di sposarsi o contrarre unione registrata (ad esempio, opuscolo con informazioni generiche).*

Opzione 3: armonizzazione delle norme sulla competenza e introduzione di norme sul riconoscimento automatico e sull'esecuzione delle decisioni – *azione legislativa dell'UE mediante regolamento/i che introducono norme armonizzate sulla competenza (la competenza sarebbe determinata in base a criteri di collegamento) e norme sul riconoscimento automatico e sull'esecuzione delle decisioni.*

Opzione 4: armonizzazione delle norme di conflitto – *azione legislativa dell'UE che fissa norme per determinare la legge applicabile; sarebbe autorizzata la scelta della legge applicabile; in mancanza di scelta, la legge applicabile sarebbe determinata mediante criteri comuni di collegamento.*

Opzione 5: modello europeo opzionale per i contratti di matrimonio – *i cittadini dell'UE potrebbero concludere un contratto di matrimonio standard, comune a tutti gli Stati membri. Alcune parti del contratto andrebbero adattate alle specificità della situazione nazionale.*

Opzione 6: armonizzazione delle norme di conflitto e delle norme sulla competenza e introduzione di norme sul riconoscimento automatico e sull'esecuzione delle decisioni – *combinazione delle opzioni 3 e 4.*

Opzione 7: informazioni di terzi sull'esistenza dei regimi patrimoniali tra coniugi e tra partner registrati – *sono state esaminate varie possibilità per risolvere determinare le relazioni patrimoniali dei coniugi o dei partner registrati che vivono all'estero.*

## 4.2. *Confronto delle opzioni*

**Opzione 1: status quo.** Questa opzione non permetterebbe di conseguire gli obiettivi perché è improbabile che gli Stati membri semplifichino la normativa nazionale. Anche se modificano l'ordinamento giuridico nazionale di propria iniziativa, verosimilmente rimarrebbero comunque differenze tra i vari ordinamenti. Gli attuali problemi potrebbero persino aggravarsi con la crescente mobilità dei cittadini. **Diritti fondamentali:** senza costituire di per sé una violazione del diritto di proprietà, la complessità del quadro normativo potrebbe avere ripercussioni sull'effettivo godimento di tale diritto. **Effetti sociali:** i problemi incontrati dal partner più debole durante il procedimento di divorzio continuerebbero a persistere. **Costi finanziari:** nessuno. **Effetti economici:** con l'aumento dei casi internazionali complicati, aumenteranno anche i ritardi e i costi, e diminuirebbe il valore dei beni, rispetto alla situazione attuale.

**Opzione 2: informazioni mirate a sensibilizzare i cittadini sul fatto che i regimi patrimoniali possono variare da uno Stato membro all'altro e sulla possibilità di registrare il loro regime.** Questa opzione contribuirebbe ad evitare, in modo molto limitato, i procedimenti paralleli e l'applicazione di leggi sostanziali diverse. **Diritti fondamentali:** impatto positivo sull'effettivo godimento del diritto di proprietà. **Effetti sociali:** miglioramenti secondari rispetto alla situazione attuale. **Costi finanziari:** costi per la produzione degli opuscoli, stimati a circa 2 milioni di euro l'anno. **Effetti economici:** ridotte economie.

**Opzione 3: armonizzazione delle norme sulla competenza e introduzione di norme sul riconoscimento automatico e sull'esecuzione delle decisioni e degli atti.** Questa opzione avrebbe un impatto positivo limitato, evitando i procedimenti paralleli e facilitando il riconoscimento delle decisioni. Rimarrebbe tuttavia l'incertezza giuridica quanto alla legge applicabile. **Diritti fondamentali:** impatto positivo sull'effettivo godimento del diritto di proprietà. **Effetti sociali:** evitando i procedimenti paralleli e facilitando il riconoscimento delle decisioni potrebbero essere realizzate economie. **Costi finanziari:** pochi (per introdurre nuove norme sulla competenza). **Effetti economici:** le economie per gli Stati membri sarebbero ridotte.

**Opzione 4: armonizzazione delle norme di conflitto.** Questa opzione offrirebbe alcuni vantaggi rispetto alla situazione attuale. Ad esempio, più autorità giurisdizionali potrebbero ancora conoscere di una stessa causa ma applicherebbero lo stesso diritto sostanziale in materia di regimi patrimoniali (applicando le stesse norme di conflitto). Inoltre, l'introduzione di norme armonizzate che attribuiscono alle coppie una limitata possibilità di scelta della legge applicabile rafforzerebbe la certezza del diritto. **Diritti fondamentali:** impatto positivo sull'effettivo godimento del diritto di proprietà. **Effetti sociali:** riduzione dei costi in termini di spese giudiziali. La situazione attuale migliorerebbe inoltre grazie all'eliminazione dei motivi che spingono alla "corsa in tribunale" e della necessità per i professionisti del diritto di studiare le norme di conflitto di altri paesi per determinare la legge applicabile. **Costi finanziari:** costi amministrativi molto ridotti. **Effetti economici:** ridotte economie.

**Opzione 5: modello europeo opzionale per i contratti di matrimonio.** Questa opzione (prevista solo per le coppie sposate) garantirebbe alle coppie che hanno concluso un contratto di matrimonio che tale contratto - e quindi le norme scelte dai coniugi - sia riconosciuto in tutta l'UE. Inoltre le coppie potrebbero scegliere la legge applicabile per facilitare i procedimenti connessi al divorzio o alla successione. **Effetti sociali:** aumento della certezza del diritto. **Costi finanziari:** costi amministrativi per elaborare gli strumenti normativi

necessari a livello UE. Sarebbe inoltre necessaria una formazione per i professionisti del diritto dell'UE. **Effetti economici:** ridotte economie. Tuttavia, la grande maggioranza degli esperti ritiene che questa proposta non sia sufficientemente matura in considerazione delle grandi differenze attualmente esistenti tra i diritti degli Stati membri.

**Opzione 6: armonizzazione delle norme di conflitto e delle norme sulla competenza, e introduzione di norme sul riconoscimento automatico e sull'esecuzione delle decisioni.**

Armonizzando le norme di conflitto si garantirebbe l'applicazione della stessa legge allo stesso caso in tutta l'UE (eliminando il rischio del cosiddetto "forum shopping" e garantendo la scelta delle norme applicabili). Inoltre, l'armonizzazione delle norme sui conflitti di competenza ridurrebbe sensibilmente il rischio di procedimenti paralleli, e le norme sul riconoscimento e sull'esecuzione faciliterebbero la circolazione delle decisioni e degli atti. **Effetti sociali:** riduzione dei costi per i cittadini (ossia riduzione delle spese giudiziali, in particolare in caso di scelta della legge applicabile). **Costi finanziari:** costi amministrativi per elaborare gli strumenti normativi necessari a livello UE. Sarebbe inoltre necessaria una formazione per i professionisti del diritto dell'UE. **Effetti economici:** le economie realizzate sarebbero maggiori rispetto a tutte le altre opzioni.

Per quanto riguarda l'**opzione 7, "Informazioni sui regimi patrimoniali tra coniugi e tra partner registrati"**, sarebbero possibili varie subopzioni:

- creazione di una pagina web sui registri esistenti in materia di regimi patrimoniali e di norme nazionali;
- creazione di una banca dati/sistema di gestione delle conoscenze sui registri esistenti in materia di regimi patrimoniali e di norme nazionali;
- raccomandazione della Commissione sull'istituzione di registri nazionali interconnessi in materia di regimi patrimoniali e sull'organizzazione di campagne d'informazione;
- istituzione obbligatoria di registri nazionali interconnessi in materia di regimi patrimoniali.

Tutte queste subopzioni tendono a migliorare l'accesso alle informazioni sui regimi patrimoniali. In base alle valutazioni sul conseguimento degli obiettivi e alle stime dei costi, l'opzione prescelta per fornire informazioni sui regimi patrimoniali è la creazione di una pagina web sui registri esistenti in materia di regimi patrimoniali e di norme nazionali. Sebbene altre formule permettano di conseguire un po' meglio gli obiettivi, i limitati vantaggi supplementari non compensano i sovraccosti previsti.

#### **4.3. Opzione prescelta**

Questa opzione implicherebbe l'intervento dell'UE sotto forma di:

- adozione di un pacchetto legislativo composto di due **regolamenti**, uno relativo alle coppie sposate e l'altro alle coppie legate da unione registrata, riguardanti l'armonizzazione delle norme di conflitto e delle norme sulla competenza e l'introduzione di norme sul riconoscimento automatico e sull'esecuzione delle decisioni e altri atti; e
- la **creazione di una pagina web** sui registri esistenti in materia di regimi patrimoniali tra coniugi e di norme nazionali;

#### **4.4. Portata e natura potenziali delle ripercussioni dell'opzione prescelta**

Questa è l'opzione che permetterebbe di realizzare meglio gli obiettivi specifici individuati.

L'armonizzazione delle norme sulla competenza (comprendenti una disposizione sulla litispendenza combinata a norme in materia di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni e degli atti) ridurrebbe sensibilmente il rischio di procedimenti paralleli. Inoltre, l'armonizzazione delle norme di conflitto contribuirebbe ad impedire il "forum shopping" e sarebbe garantita l'applicazione della stessa legge negli stessi casi in tutti gli Stati membri. L'introduzione di norme che attribuiscono ai coniugi una limitata possibilità di scelta della legge applicabile rafforzerebbe la certezza del diritto e darebbe agli interessati un certo margine di scelta della legge applicabile ai loro beni, garantendo nel contempo la protezione degli interessi dei terzi.

I problemi legati al riconoscimento delle decisioni e degli atti risulterebbero quasi del tutto eliminati, sarebbero notevoli i progressi in termini di economie e di rapidità del riconoscimento delle decisioni, e si eviterebbe il ricorso ad autorità giurisdizionali in diversi Stati membri.

Le norme sulla competenza relative alla liquidazione dei regimi patrimoniali estenderebbero la competenza dell'autorità giurisdizionale investita del divorzio o della successione alle questioni correlate alla liquidazione del regime patrimoniale. Ne deriverebbe una maggiore certezza del diritto per i cittadini, in quanto l'autorità giurisdizionale competente per il divorzio o la successione sarebbe competente anche per la liquidazione del regime patrimoniale.

I problemi delle coppie che non hanno scelto la legge applicabile sarebbero affrontati tramite un meccanismo gerarchico di criteri di collegamento applicabili ai regimi patrimoniali comune a tutti gli Stati membri. Inoltre, il principio dell'immutabilità e un sistema unitario assicurerebbero che la legge applicabile al regime patrimoniale tra coniugi non cambi se la coppia si trasferisce in un altro paese e si applichi a tutti i beni.

Inoltre, la creazione di una pagina web migliorerebbe l'accesso alle informazioni relative ai regimi patrimoniali esistenti negli altri Stati membri. Questa pagina conterrebbe informazioni sui registri esistenti e faciliterebbe l'accesso alle informazioni sulle leggi nazionali in materia di regimi patrimoniali. In generale, l'opzione prescelta aumenterebbe la probabilità che siano effettivamente rispettati i diritti di ciascun coniuge o partner, creditore pubblico o privato, ecc., e che le scelte iniziali dei coniugi non siano vanificate dall'eventuale decisione di trasferirsi in un altro paese o di acquisirvi beni.

#### **4.5. Costi dell'opzione prescelta**

**A livello dell'UE** l'opzione prescelta comporterebbe costi amministrativi per l'elaborazione della legislazione necessaria. **A livello nazionale** insorgerebbero dei costi per la necessità di adottare norme nazionali supplementari (ad esempio, sulla competenza e sulla legge applicabile), di formare i professionisti del diritto (ad esempio, avvocati, giudici, notai) e di assicurare la cooperazione giudiziaria. Da ultimo, sia l'UE che gli Stati membri dovrebbero sopportare costi aggiuntivi per l'organizzazione di campagne pubblicitarie destinate a presentare la nuova legislazione.

In generale, l'opzione privilegiata potrebbe tagliare fino a un terzo i costi indotti dalla situazione attuale, ossia approssimativamente 0,4 miliardi di euro (i costi possono essere

valutati a 1,1 miliardi di euro l'anno). Queste riduzioni dei costi sarebbero particolarmente sensibili per quanto riguarda i matrimoni e le unioni registrate con dimensione internazionale e più in particolare i problemi legati alla separazione o alla morte.

La semplificazione della legislazione (e la riduzione delle spese giudiziali) determinerebbe una riduzione degli onorari dei professionisti del diritto. Questa sarebbe tuttavia compensata dalla potenziale crescita del volume di lavoro per assistere le persone che concludono un contratto di matrimonio o di unione registrata, e dal miglioramento della qualità del lavoro grazie alla diminuzione dell'incertezza del diritto.

L'opzione prescelta sarebbe neutra sul piano fiscale, in quanto i due regolamenti non inciderebbero sulla legislazione fiscale nazionale degli Stati membri.

#### **4.6. Valore aggiunto per l'Unione**

I problemi principali riguardano i conflitti tra le norme nazionali sulla legge applicabile, la competenza e il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni e degli atti tra Stati membri. Trattandosi di problemi di carattere transnazionale, possono essere risolti solo a livello europeo. Se anche gli Stati membri cambiassero i rispettivi ordinamenti giuridici di propria iniziativa, non armonizzerebbero per questo le norme nazionali con quelle degli altri Stati membri. Considerate la natura e la portata del problema è necessario l'intervento dell'UE, che offrirebbe vantaggi evidenti rispetto a un'azione a livello di Stati membri. La normativa dell'Unione in materia di competenza e riconoscimento delle decisioni in altri settori si è già dimostrata efficace ed utile per i cittadini.

L'opzione prescelta genererà indubbi vantaggi per i cittadini dell'UE che costituiscono una coppia "internazionale", stabilendo norme chiare quanto al modo in cui i loro beni dovrebbero essere gestiti in caso di separazione o morte. I problemi affrontati dall'opzione prescelta sono in parte conseguenza del mercato interno e della libera circolazione delle persone. Se non saranno risolte le difficoltà attuali, potrà venir meno la fiducia nel mercato interno e nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE senza frontiere interne. La liquidazione dei regimi patrimoniali aventi carattere internazionale è in effetti più costosa e più lunga di quella dei regimi patrimoniali puramente nazionali. Garantendo un trattamento più efficace della liquidazione dei regimi patrimoniali con carattere internazionale, l'opzione prescelta promuoverà la fiducia nel funzionamento del mercato interno e semplificherà la vita dei cittadini. Le proposte contribuiranno all'obiettivo dell'UE di agevolare la vita quotidiana degli Europei, senza discriminazione alcuna tra coppie puramente nazionali e coppie aventi una dimensione internazionale.

Globalmente, i vantaggi economici stimati dell'opzione prescelta sono sostanziali e dovrebbero contribuire a migliorare sensibilmente la situazione delle coppie in questione. Soltanto iniziative legislative dell'UE di questo tipo potranno dare risposte alle coppie di dimensione transnazionale e migliorare la situazione delle famiglie europee, che beneficeranno di un autentico spazio europeo senza frontiere interne.

Le iniziative previste rispettano comunque il principio di sussidiarietà: poiché non compete all'UE armonizzare il diritto sostanziale, i futuri strumenti non incideranno sulle norme nazionali degli Stati membri né comporteranno l'armonizzazione del diritto sostanziale applicabile ai diritti di proprietà dei coniugi e dei partner.

## **5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Per monitorare l'effettiva attuazione dei regolamenti e l'effettivo successo della pagina web, la Commissione provvederà a valutazioni e relazioni periodiche, elaborerà relazioni di valutazione sull'applicazione dei regolamenti e monitorerà l'uso della pagina web per stabilire quanto cittadini e terzi la usino per trovare informazioni, e come la si possa migliorare. La rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale potrà per giunta svolgere un ruolo di primo piano nel rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri ai fini dell'applicazione dei regolamenti.