



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.3.2010
COM(2010) 104 definitivo

2010/0066 (APP)

Proposta di

DECISIONE N. .../2010/UE DEL CONSIGLIO

**che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e
alla separazione personale**

{COM(2010) 105 definitivo}

RELAZIONE

1. INTRODUZIONE

1. Il 17 luglio 2006 la Commissione ha adottato una proposta¹ di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003² limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale (“Roma III”)³.
2. La base giuridica della proposta di regolamento del Consiglio era costituita dall'articolo 61, lettera c), e dall'articolo 67, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea⁴. La proposta, la cui base giuridica prevedeva l'unanimità, rientrava nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile in quanto presentava “aspetti connessi con il diritto di famiglia”. Il Parlamento europeo ha reso il suo parere il 21 ottobre 2008⁵.
3. La proposta della Commissione è rimasta all’esame del Comitato per le questioni di diritto civile (Roma III) dall’ottobre del 2006 costituendo una priorità per le presidenze tedesca, portoghese e slovena. Nell'aprile del 2007 la proposta è stata discussa in una sessione del Consiglio durante la quale i ministri hanno approvato determinati orientamenti.
4. A metà 2008 le discussioni erano giunte al punto in cui alcuni Stati membri risultavano avere problemi specifici che impedivano loro di accettare il regolamento proposto. Uno Stato membro in particolare non voleva che le sue autorità giurisdizionali applicassero una legislazione straniera sul divorzio, che considerava più restrittiva della propria legge, e chiedeva di continuare ad applicare il proprio diritto sostanziale a tutte le domande di divorzio presentate dinanzi alle sue autorità giurisdizionali (approccio della *lex fori*). Nel contempo, la maggioranza degli Stati membri riteneva che le norme sulla legge applicabile fossero un elemento essenziale del regolamento proposto. Tali Stati sostenevano il principio sancito dalla proposta, consistente nell'applicazione della legge del paese con cui i coniugi hanno un legame stretto, che comporterebbe in determinati casi l'applicazione della legge straniera.
5. Le presidenze del Consiglio successive e la Commissione hanno cercato di trovare una soluzione nell'ambito del regolamento proposto, prevedendo diverse opzioni che offrissero maggiori possibilità di applicare la legge del foro senza compromettere gli obiettivi principali della proposta. Tuttavia, gli sforzi comuni si sono rivelati vani.

¹ COM(2006) 399.

² Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1).

³ A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo (n. 5) – attualmente protocollo (n. 22) – sulla posizione della Danimarca allegato ai trattati, la Danimarca non partecipava all'adozione del regolamento proposto, non era da esso vincolata né era soggetta alla sua applicazione. A norma dell'articolo 3 del protocollo (n. 4) – attualmente protocollo (n. 21) – sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato ai trattati, il Regno Unito e l'Irlanda non avevano notificato l'intenzione di partecipare all'adozione ed applicazione del regolamento proposto.

⁴ Attualmente articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁵ P6_TA(2008)0502 (GU C 15 E del 21.1.2010, pag. 128).

6. Di conseguenza, il 5 e 6 giugno 2008 il Consiglio prendeva atto della mancanza di unanimità quanto al proseguimento dei lavori sul regolamento “Roma III” e dell'esistenza di difficoltà insormontabili che rendevano impossibile l'unanimità allora e in un prossimo futuro, e constatava “che gli obiettivi del regolamento Roma III non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole applicando le pertinenti disposizioni dei trattati”⁶.
7. A luglio-agosto 2008, nove Stati membri (Bulgaria, Grecia, Spagna, Italia, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Romania e Slovenia) hanno trasmesso alla Commissione una richiesta manifestando l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale e chiedendo alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta a tal fine. Nel gennaio 2009 la Francia ha inoltrato una richiesta analoga. Il 3 marzo 2010 la Grecia ha ritirato la propria richiesta.
8. Con la presente proposta la Commissione risponde per l'appunto a tali richieste.

2. Base giuridica per la cooperazione rafforzata

9. La cooperazione rafforzata è disciplinata dall'articolo 20 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dagli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In base a tali disposizioni, al fine di attuare la cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale sono necessarie due proposte:
 - una proposta di decisione del Consiglio, presentata dalla Commissione, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, basata sull'articolo 329, paragrafo 1, del TFUE;
 - una proposta di regolamento del Consiglio, presentata dalla Commissione, relativa all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, basata sull'articolo 81, paragrafo 3, del TFUE⁷.

3. Valutazione delle condizioni giuridiche per la cooperazione rafforzata

3.1. Decisione di autorizzazione in ultima istanza e partecipazione di almeno nove Stati membri

10. L'articolo 20, paragrafo 2, del TUE prevede che la decisione che autorizza una cooperazione rafforzata è adottata dal Consiglio in ultima istanza, qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere

⁶ Documento 10383/08 PV/CONS 36 GAI 311 del 10 luglio 2008.

⁷ L'articolo 20, paragrafo 1, del TUE si riferisce all'applicazione delle “pertinenti disposizioni dei trattati”; per il settore della legge applicabile al divorzio, si tratta delle disposizioni di cui al capo 3 (cooperazione giudiziaria in materia civile) del titolo V (spazio di libertà, sicurezza e giustizia) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri.

11. Come esposto in precedenza, il Consiglio del 5 e 6 giugno 2008 ha preso atto della mancanza di unanimità per portare avanti la proposta del 2006 e dell'esistenza di difficoltà insormontabili che rendevano impossibile l'unanimità allora e nel prossimo futuro, e ha constatato che gli obiettivi del regolamento Roma III non potevano essere conseguiti entro un termine ragionevole applicando le pertinenti disposizioni dei trattati. Il Consiglio ha quindi concluso che non era possibile trovare soluzioni alternative per l'intera Unione e che la cooperazione rafforzata poteva essere utilizzata in ultima istanza.
12. Ad oggi, nove Stati membri (Bulgaria, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Romania e Slovenia) hanno trasmesso alla Commissione richieste con le quali manifestano l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale.

3.2. Settori previsti dai trattati

13. L'articolo 329, paragrafo 1, del TFUE stabilisce che la cooperazione rafforzata può essere instaurata “in uno dei settori di cui ai trattati”.
14. I nove Stati membri hanno chiesto di poter instaurare tra loro una cooperazione rafforzata “nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale (Roma III)”, riferendosi con ciò alle norme di conflitto che determinano il diritto sostanziale applicabile a un divorzio internazionale che presenta legami con più ordinamenti giuridici. Le norme di conflitto figurano quale elemento autonomo nell'elenco di misure di cui all'articolo 81, paragrafo 2, del TFUE, mentre l'articolo 81, paragrafo 3, del TFUE distingue tra norme di conflitto in materia civile e commerciale in generale e misure relative al diritto di famiglia. La Commissione ritiene che le norme di conflitto in diritto di famiglia costituiscano un settore effettivamente limitato ma ben definito ai sensi dei trattati, nel quale è possibile instaurare una cooperazione rafforzata.
15. In questo contesto si dovrebbe chiarire che il settore della cooperazione rafforzata proposta, la “legge applicabile al divorzio e alla separazione personale”, non comprende le norme di conflitto di leggi per quanto attiene alle conseguenze patrimoniali del divorzio⁸. Inoltre, l'oggetto non è la normativa sostanziale sul divorzio e non riguarda ad esempio i motivi del divorzio o la procedura ad esso applicabile.

⁸ La Commissione sta preparando un'iniziativa legislativa in materia di regime patrimoniale tra coniugi e conseguenze della separazione di coppie che presentano implicazioni transnazionali, in risposta al recentissimo programma di Stoccolma. Nel processo rientra il libro verde sul conflitto di leggi in materia di regime patrimoniale dei coniugi, compreso il problema della competenza giurisdizionale e del riconoscimento reciproco (COM(2006) 400). L'iniziativa avrà ad oggetto le norme di diritto internazionale privato sui regimi patrimoniali tra coniugi sia durante il matrimonio sia nel caso di scioglimento in seguito a divorzio o a separazione. Le norme di conflitto sul divorzio e sul regime patrimoniale tra coniugi sono autonome, e la cooperazione rafforzata in un settore non pregiudica la regolamentazione dell'altro.

3.3. Promozione degli obiettivi dell'Unione, protezione dei suoi interessi e rafforzamento del processo d'integrazione.

3.3.1. Contesto generale

16. Tenendo in debito conto le parti pertinenti della valutazione d'impatto⁹ e la relazione della richiamata proposta della Commissione del 2006, obiettivo della cooperazione rafforzata è fornire un quadro normativo chiaro e completo in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, che lasci alle parti un certo margine di libertà nella scelta della legge applicabile.
17. Nell'ambito della valutazione d'impatto la Commissione ha proceduto a un'ampia consultazione delle parti interessate con il libro verde sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio pubblicato nel 2005¹⁰. Il libro verde ha individuato una serie di limiti della situazione attuale e ha indicato varie soluzioni possibili: le opzioni comprendevano tra l'altro lo status quo, l'armonizzazione delle norme di conflitto, l'introduzione della possibilità limitata per i coniugi di scegliere il diritto applicabile e infine la combinazione di diverse soluzioni. Nel 2006 la Commissione ha organizzato un'audizione pubblica e una riunione di esperti. Le risposte hanno confermato, nella maggior parte dei casi, la necessità di rafforzare la certezza del diritto e la prevedibilità, di introdurre una limitata autonomia delle parti e di impedire la “corsa in tribunale”. Alcuni interlocutori hanno espresso il timore che l'armonizzazione delle norme di conflitto costringa le autorità giurisdizionali ad applicare la legge straniera e che questo possa comportare ritardi e costi supplementari nei procedimenti matrimoniali. In base ai risultati di un sondaggio d'opinione, il 60% degli europei ritiene che l'UE contribuisca a semplificare la legislazione in materia di divorzio in un altro Stato membro¹¹.
18. La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale interesserebbe decine di migliaia di coppie “internazionali” che divorziano ogni anno nell'UE. Poiché sono molti i cittadini europei provenienti da Stati membri diversi che contraggono matrimonio ogni anno, sono inevitabilmente molti, ogni anno, anche i divorzi “internazionali” in Europa.
19. Nell'Unione i matrimoni sono circa 122 milioni; di questi si suppone che circa 16 milioni (13%) siano “internazionali”¹². A titolo di esempio, nel 2007 i matrimoni nell'Unione europea sono stati 2 400 000, dei quali circa 300 000 “internazionali”. Pur concentrandosi prevalentemente in pochi paesi europei (i più grandi), i

⁹ SEC(2006) 949, v. http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2006_en.htm#jls. La relazione sulla valutazione d'impatto è basata su uno studio per contribuire alla successiva valutazione d'impatto della proposta della Commissione sulla competenza giurisdizionale e la legge applicabile in materia di divorzio (*Study to inform a subsequent Impact Assessment on the Commission proposal on jurisdiction and applicable law in divorce matters*), realizzato nel 2006 dall'European Policy Evaluation Consortium (EPEC) e consultabile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

¹⁰ COM(2005) 82.

¹¹ Flash Eurobarometro n. 188 – Protezione consolare e diritto di famiglia.

¹² Le informazioni riportate figurano nella relazione finale dello studio d'impatto del 2010 sugli strumenti comunitari in materia di regime patrimoniale tra coniugi e di regime patrimoniale delle coppie non coniugate che presentano implicazioni transnazionali dell'EPEC (*Impact Assessment Study on Community instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements*).

matrimoni “internazionali” si celebrano ovunque nell'Unione europea e di conseguenza interessano un gran numero di cittadini europei.

20. Nel 2007, nei 27 Stati membri dell'Unione europea si sono registrati 1 040 000 divorzi, 140 000 (13 %) dei quali caratterizzati da un elemento “internazionale”. Gli Stati membri con la più alta quota di divorzi “internazionali” nell'UE nel 2007 sono stati la Germania (34 000), la Francia (20 500) e il Regno Unito (19 500).

3.3.2. *Situazione attuale nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale*

21. Attualmente, in assenza di norme dell'Unione, esistono 26 diversi complessi di norme di conflitto in materia di divorzio nei 24 Stati membri che partecipano alla cooperazione giudiziaria in materia civile nell'UE e nei due Stati membri che possono decidere di parteciparvi¹³. La maggior parte degli Stati membri determina la legge applicabile in funzione di una serie di criteri di collegamento intesi a garantire che il procedimento sia disciplinato dall'ordinamento giuridico con cui il matrimonio presenta il legame più stretto. Altri Stati membri applicano sistematicamente ai procedimenti matrimoniali la legge nazionale (*lex fori*).

22. La situazione attuale può comportare una serie di problemi nei procedimenti matrimoniali che presentano un elemento “internazionale”. Il fatto che le leggi nazionali siano molto diverse sia in termini di diritto sostanziale che di norme di conflitto crea incertezza giuridica. La grande diversità e la complessità delle norme di conflitto nazionali rendono molto difficile, per una coppia “internazionale”, prevedere quale legge si applicherà al loro procedimento matrimoniale. In quasi tutti gli Stati membri i coniugi non hanno la possibilità di scegliere la legge applicabile ai procedimenti matrimoniali, può quindi succedere che venga applicata una legge con cui i coniugi hanno solo un legame debole e che il risultato non corrisponda alle legittime aspettative dei cittadini. Infine, le attuali norme possono indurre un coniuge a precipitarsi in tribunale per adire il giudice per primo, in modo da assicurarsi che il procedimento sia disciplinato da una legge particolare che ne tuteli gli interessi.

23. Risulta estremamente difficile stimare gli svantaggi economici provocati dalla mancata armonizzazione delle norme di conflitto in materia di divorzio. Nel contesto della valutazione d'impatto realizzata per fornire alla Commissione informazioni sul regime patrimoniale tra coniugi è emerso che nell'UE i costi teorici dei problemi relativi ai matrimoni internazionali in caso di divorzio potrebbero raggiungere un totale di 205 milioni di euro. Tali costi potrebbero essere sostenuti dagli organi giurisdizionali, dai coniugi e dai terzi¹⁴.

¹³ La Danimarca non partecipa all'adozione delle misure proposte ai sensi del titolo V della terza parte del TFUE; tali misure non sono vincolanti né applicabili in Danimarca, conformemente agli articoli 1 e 2 del protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca allegato ai trattati. A differenza della Danimarca, il Regno Unito e l'Irlanda possono partecipare alla cooperazione ai sensi del titolo V della terza parte del TFUE, conformemente all'articolo 3 del protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato ai trattati. Nel Regno Unito, sebbene gli ordinamenti giuridici di Inghilterra/Galles, Scozia e Irlanda del Nord siano distinti, le norme sulla scelta della legge in materia di divorzio sono simili.

¹⁴ *Impact Assessment Study on Community instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements* dell'EPEC, relazione finale, 2010.

3.3.3. *Vantaggi della cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale*

24. Nove Stati membri chiedono di instaurare una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale: Bulgaria, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Romania e Slovenia. La popolazione complessiva dei nove Stati membri richiedenti è pari a 216,3 milioni di persone, ossia quasi la metà (44 %) della popolazione dell'Unione¹⁵. La proporzione di matrimoni e di divorzi “internazionali” negli Stati membri partecipanti raggiunge circa il 13 %¹⁶, percentuale che corrisponde al livello medio normalmente attestato nell'UE. In questi paesi il numero stimato di divorzi è di circa 440 000 all'anno; di questi, 53 000 presentano implicazioni transnazionali¹⁷. La cooperazione rafforzata è aperta a tutti gli Stati membri; più Stati vi partecipano, maggiore sarà il numero di cittadini interessati.
25. La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale garantirebbe ai cittadini i vantaggi di seguito illustrati.
26. *Rafforzare la certezza del diritto e la prevedibilità.* La cooperazione rafforzata introdurrà norme di conflitto armonizzate in materia di divorzio e separazione personale per permettere ai coniugi di prevedere facilmente quale legge si applicherà al procedimento matrimoniale. Tale meccanismo si basa anzitutto sulla scelta dei coniugi, che è limitata alle leggi con cui il matrimonio presenta uno stretto legame, in modo da evitare l'applicazione di leggi “esotiche” con cui i coniugi hanno un legame minimo o inesistente. In mancanza di scelta, la legge applicabile è determinata in base a una serie di criteri di collegamento diretti a garantire che il procedimento matrimoniale sia disciplinato dall'ordinamento giuridico con cui il matrimonio presenta un legame stretto. In questo modo aumenteranno di molto la certezza del diritto e la prevedibilità, sia per i coniugi interessati che per gli operatori del diritto.
27. *Aumentare la flessibilità introducendo una limitata autonomia delle parti.* Oggi come oggi l'autonomia delle parti in materia matrimoniale è assai ridotta. Le norme di conflitto nazionali prevedono in linea di principio un'unica soluzione a una data situazione, applicando ad esempio la legge nazionale comune dei coniugi o la legge del foro. Nella cooperazione rafforzata, il quadro normativo sarà più flessibile in quanto riconoscerà ai coniugi una qualche possibilità di scelta in ordine alla legge applicabile al loro divorzio o separazione personale. Permettere ai coniugi di raggiungere un accordo potrebbe risultare particolarmente utile nei divorzi consensuali.
28. *Evitare la “corsa in tribunale”.* Da ultimo, la cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale affronta il problema della “corsa in tribunale” da parte di uno dei coniugi. Il rischio è che si applichi una

¹⁵ Popolazione complessiva dell'Unione nel 2009: 494 milioni di persone.

¹⁶ Numero dei divorzi con implicazioni “internazionali” nel 2007 e relative percentuali rispetto alla totalità dei divorzi negli Stati membri richiedenti: Bulgaria: 700/4 %; Spagna: 14 500/11 %; Francia: 20 500/13 %; Italia: 3.000/6 %; Lussemburgo: 500/48 %; Ungheria: 500/2 %; Austria: 5 000/25 %; Romania: 500/1 %; Slovenia: 300/10 %.

¹⁷ *Impact Assessment Study on Community instruments concerning matrimonial property regimes and property of unmarried couples with transnational elements* dell'EPEC, relazione finale, 2010.

legge con cui l'altro coniuge ha un legame debole o che non tiene conto dei suoi interessi, che diventino difficili i tentativi di conciliazione e resti poco tempo per la mediazione. Introducendo norme di conflitto armonizzate, dovrebbe diminuire di molto il rischio della “corsa in tribunale” dal momento che qualsiasi autorità giurisdizionale adita in uno degli Stati membri partecipanti applicherebbe la legge designata in base a norme comuni.

29. È stato espresso il timore che l'armonizzazione delle norme di conflitto costringa le autorità giurisdizionali ad applicare la legge straniera sul divorzio e che questo possa comportare ritardi e costi supplementari nei procedimenti matrimoniali. Tali problemi dovrebbero presentarsi raramente nella pratica, in quanto i criteri di collegamento porterebbero, nella grande maggioranza dei casi, all'applicazione della legge del foro. Dall'esperienza degli Stati membri che attualmente utilizzano criteri di collegamento che portano all'applicazione della legge straniera, non sembrano sussistere gravi difficoltà. Le norme di conflitto in vigore nei nove Stati membri richiedenti comprendono criteri di collegamento che, in alcuni casi, comportano già l'applicazione della legge straniera da parte delle loro autorità giurisdizionali nazionali. Pertanto, la cooperazione rafforzata non creerà difficoltà in termini di costi aggiuntivi o di ritardi. Da ultimo, l'adozione di misure dirette ad agevolare l'applicazione della legge straniera dovrebbe ridurre eventuali conseguenze negative¹⁸.
30. Dal punto di vista istituzionale, la cooperazione rafforzata rappresenta un'opzione migliore rispetto alla possibilità, per gli Stati membri interessati, di avviare negoziati per un accordo internazionale in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, alternativa quest'ultima sicuramente meno vantaggiosa. Pur obbligando solo gli Stati membri partecipanti, gli atti adottati nell'ambito della cooperazione rafforzata sono comunque soggetti al controllo dell'Unione in quel settore. Pertanto, la Commissione può monitorarne la corretta applicazione ai sensi dei trattati, mentre la Corte di giustizia UE è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla loro interpretazione, assicurando così l'interpretazione coerente e uniforme delle misure adottate nell'ambito della cooperazione rafforzata.

3.3.4. *Rispetto dei requisiti di cui all'articolo 20, paragrafo 1, del TUE*

31. L'articolo 20, paragrafo 1, del TUE dispone che la cooperazione rafforzata è intesa a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione.
32. Uno dei compiti dell'Unione è offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone (articolo 3, paragrafo 2, del TUE). Lo spazio di giustizia comprende lo sviluppo della cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie (articolo 81, paragrafo 1, del TFUE). A tal fine, l'Unione può adottare

¹⁸ La decisione n. 568/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2001/470/CE del Consiglio relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale introduce tale misura obbligando i punti di contatto a fornire qualsiasi informazione che faciliti l'applicazione del diritto di un altro Stato membro, applicabile in virtù di un atto dell'Unione o di uno strumento internazionale; cfr. articolo 5, paragrafo 2, lettera c), come modificato.

misure volte a garantire, in primo luogo, il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie e la loro esecuzione e, in secondo luogo, la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi (articolo 81, paragrafo 2, lettere a) e c), del TFUE).

33. L'armonizzazione delle norme di conflitto facilita il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie. Il fatto che le autorità giurisdizionali degli Stati membri applichino le stesse norme di conflitto per determinare la legge applicabile in una determinata fattispecie rinforza la fiducia reciproca nelle decisioni rese negli altri Stati membri¹⁹.
34. La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale tra gli Stati membri richiederebbe promuoverebbe l'obiettivo dell'Unione di assicurare la compatibilità delle norme sui conflitti di legge applicabili negli Stati membri, in quanto aumenterebbe il grado di compatibilità rispetto alla situazione attuale. Come esposto in precedenza, ai 26 Stati membri che partecipano alla cooperazione giudiziaria in materia civile corrispondono 26 complessi di norme di conflitto diversi in materia di divorzio. Nell'ipotesi di una cooperazione rafforzata tra i nove Stati membri richiedenti si avrebbero 18 regimi diversi, con conseguente maggiore armonizzazione a livello di norme di conflitto e il potenziamento del processo d'integrazione in quella parte dell'UE.

3.4. Rispetto dei trattati e del diritto dell'Unione

35. Ai sensi dell'articolo 326 del TFUE, la cooperazione rafforzata deve rispettare i trattati e il diritto dell'Unione.
36. La cooperazione rafforzata non può recare pregiudizio all'acquis esistente e sarà istituita in un settore che rientra nella competenze condivise dell'Unione ma che non è attualmente regolato da norme comuni di diritto dell'UE. Il primo strumento dell'Unione adottato nel settore del diritto di famiglia, il regolamento (CE) n. 1347/2000²⁰ del Consiglio, stabilisce norme relative alla competenza giurisdizionale, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e relative alla potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi, emesse in occasione di procedimenti matrimoniali, ma non dispone in merito alla legge applicabile. L'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, che ha abrogato e sostituito il regolamento (CE) n. 1347/2000 a partire dal 1° marzo 2000, non ha apportato modifiche al riguardo. La questione della legge applicabile non è stata sollevata durante i negoziati sul regolamento che ha mantenuto pressoché immutate le disposizioni matrimoniali del regolamento (CE) n. 1347/2000.
37. La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale non darà luogo ad alcuna discriminazione in base alla cittadinanza, conformemente al divieto di cui all'articolo 18 del TFUE, in quanto le norme di conflitto proposte avranno carattere universale e si applicheranno a tutti i

¹⁹ Programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale, adottato il 30 novembre 2000 (GU C 12 del 15.1.2001, pag. 1).

²⁰ Regolamento (CE) n. 1347/2000 del Consiglio, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi (GU L 160 del 30.6.2000, pag. 19).

procedimenti dinanzi alle autorità giurisdizionali degli Stati membri partecipanti, indipendentemente dalla cittadinanza o dalla residenza delle parti. D'altro canto, le autorità giurisdizionali dei paesi non partecipanti applicheranno le proprie norme di conflitto nazionali ai sensi del diritto internazionale privato, come avviene attualmente.

3.5. Salvaguardia del mercato interno e della coesione economica, sociale e territoriale; assenza di ostacoli o discriminazioni per gli scambi; assenza di distorsioni di concorrenza

38. L'articolo 326 del TFUE dispone che la cooperazione rafforzata non può recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale, e che non può costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né può provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi.

39. La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale non comporta problemi quanto a queste condizioni giuridiche. Invero, la proposta relativa all'attuazione della cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale servirà a facilitare il corretto funzionamento del mercato interno, in quanto provvederà a eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle persone che al momento si trovano ad affrontare problemi a causa delle differenze esistenti tra le legislazioni nazionali che disciplinano la legge applicabile in materia matrimoniale. La maggiore certezza giuridica delle norme di conflitto in materia di divorzio si ripercuoterà quindi positivamente sulle coppie che esercitano il diritto di libera circolazione tra gli Stati membri partecipanti.

40. Riferendosi per sua natura solo ai rapporti tra due persone fisiche, la proposta non pregiudica le imprese o i rapporti giuridici a livello di mercato né incide sul commercio o sulla concorrenza all'interno dell'Unione. Da ultimo, la proposta non comporta conseguenze per la politica regionale dell'Unione.

41. Invero, prevedendo l'armonizzazione delle norme di conflitto, la proposta semplificherà notevolmente la situazione dei privati e degli operatori del diritto, permettendo loro di determinare, all'interno degli Stati membri partecipanti, la legge applicabile sulla base di un unico complesso di norme che in questo settore sostituirà le varie norme di conflitto nazionali degli Stati membri partecipanti.

42. Anche se non tutte le coppie nell'Unione beneficeranno della certezza del diritto o della semplificazione introdotte dalla proposta, la situazione delle coppie dinanzi alle autorità giurisdizionali degli Stati membri non partecipanti non peggiorerà rispetto alla situazione attuale; la proposta non comporterà pertanto alcun trattamento differenziato ingiustificato tra i cittadini.

3.6. Rispetto dei diritti, delle competenze e degli obblighi degli Stati membri non partecipanti

43. L'articolo 327 del TFUE stabilisce che le cooperazioni rafforzate rispettano le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano.

44. L'adozione di norme di conflitto comuni a nove Stati membri non pregiudica le norme degli Stati membri non partecipanti. Questi ultimi continueranno a disporre

delle proprie norme di diritto internazionale privato in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.

45. Stando alla proposta la coppia che risiede in uno Stato membro partecipante potrà scegliere la legge applicabile al divorzio. La possibilità, per quanto limitata, di scegliere la legge applicabile al divorzio non è del tutto sconosciuta agli Stati membri; tale scelta è per esempio permessa, in determinati casi, dalla legislazione matrimoniale olandese o tedesca. Se, nell'ambito della cooperazione rafforzata, la coppia che si è accordata sulla scelta della legge si trasferisce in uno Stato membro non partecipante e ricorre dinanzi a uno dei suoi organi giurisdizionali per ottenere il divorzio, il riconoscimento dell'accordo sulla scelta della legge dipenderà dalla legge nazionale del giudice adito. Se la coppia avrà optato per la legge del giudice adito, sarà meno problematico per quest'ultimo rispettare l'accordo sulla scelta della legge.
46. A livello di diritto internazionale pubblico, non esistono accordi internazionali sulla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale tra Stati membri partecipanti e non partecipanti che la cooperazione rafforzata rischierebbe di violare.
47. Da ultimo, si può osservare che la cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale non pregiudica gli Stati membri non partecipanti per quanto concerne le norme sulla legge applicabile nei settori strettamente connessi al divorzio, quali le norme di conflitto sulla responsabilità genitoriale o sulle obbligazioni alimentari. Le norme di conflitto sulla responsabilità genitoriale sono dettate dalla 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. Attualmente, otto Stati membri sono parte della Convenzione e i restanti 18 devono ratificarla o aderirvi entro il 5 giugno 2010²¹. Le norme di conflitto in materia di obbligazioni alimentari sono contenute nel protocollo dell'Aia del 2007 relativo alla legge applicabile alle obbligazioni alimentari²², da applicarsi ai sensi dell'articolo 15 del regolamento (CE) n. 4/2009 sulle obbligazioni alimentari²³ che entrerà in vigore il 18 giugno 2011. Le norme sulla legge applicabile al divorzio e all'attribuzione, esercizio o estinzione della responsabilità genitoriale o alle obbligazioni alimentari sono indipendenti. L'autorità giurisdizionale competente a statuire su una domanda di divorzio in uno Stato membro non partecipante ricorre alle norme di conflitto nazionali per stabilire quale sia la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, alle norme della Convenzione dell'Aia del 1996 per stabilire la legge applicabile alla responsabilità genitoriale, e alle norme del protocollo dell'Aia del 2007 e del regolamento (CE) n. 4/2009 per stabilire la legge applicabile alle obbligazioni alimentari.

²¹ Decisione 2008/431/CE del Consiglio che autorizza alcuni Stati membri a ratificare ovvero ad aderire, nell'interesse della Comunità europea, alla convenzione dell'Aia del 1996 sulla protezione dei minori (GU L 151 dell'11.6.2008, pag. 36).

²² Decisione 2009/941/CE del Consiglio relativa alla conclusione da parte della Comunità europea del protocollo dell'Aia del 2007 relativo alla legge applicabile alle obbligazioni alimentari (GU L 331 del 16.12.2009, pag. 17).

²³ Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2009, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari (GU L 7 del 10.1.2009, pag. 1).

3.7. Conclusione relativa al rispetto delle condizioni giuridiche

48. In base a quanto esposto, la Commissione giunge alla conclusione che sono rispettate tutte le condizioni giuridiche per la cooperazione rafforzata previste dai trattati.

3.8. Rispetto dei diritti fondamentali

49. La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale rispetta i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 21 concernente il divieto di discriminazione. Le norme di conflitto proposte nel regolamento di attuazione della cooperazione rafforzata si applicheranno a tutti i divorzi negli Stati membri partecipanti senza alcuna forma di discriminazione.

3.9. Conclusione sulla cooperazione rafforzata

50. La Commissione ritiene che i benefici della cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale siano numerosi se paragonati all'opzione dello status quo, e che i vantaggi di questa particolare cooperazione rafforzata prevalgano sugli eventuali svantaggi. Le norme di conflitto comuni sul divorzio e la separazione personale faciliteranno notevolmente la vita a decine di migliaia di coppie negli Stati membri partecipanti. Questo risultato è in linea con il programma di Stoccolma, in cui il Consiglio europeo ha ritenuto che debba proseguire l'armonizzazione delle norme sul conflitto di leggi a livello dell'Unione nei settori in cui risulta necessario, come la separazione e il divorzio²⁴. Pertanto, la Commissione propone di autorizzare la cooperazione rafforzata tra gli Stati membri richiedenti. La Commissione fa presente che la cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale è aperta in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri, in conformità dell'articolo 328 del TFUE, e sollecita gli Stati membri che ancora non abbiano fatto domanda a partecipare per intensificarne i benefici e i vantaggi.

²⁴ Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, adottato dal Consiglio europeo il 10 e 11 dicembre 2009.

Proposta di

DECISIONE N. .../2010/UE DEL CONSIGLIO

che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 329, paragrafo 1,

viste le richieste trasmesse da Bulgaria, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Romania e Slovenia,

vista la proposta della Commissione,

vista l'approvazione del Parlamento europeo²⁵,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione si prefigge di conservare e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone. Al fine di una progressiva istituzione di tale spazio, l'Unione dovrebbe adottare misure nel settore della cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali.
- (2) A norma dell'articolo 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tali misure comprendono la promozione della compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi, incluse le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali.
- (3) Il 17 luglio 2006 la Commissione ha proposto un regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale.
- (4) Il 5 e 6 giugno 2008 il Consiglio, adottava orientamenti politici in cui prendeva atto della mancanza di unanimità quanto al proseguimento dei lavori sulla proposta di regolamento e dell'esistenza di difficoltà insormontabili che rendevano impossibile l'unanimità allora e in un prossimo futuro, e constatava che gli obiettivi della proposta non potevano essere conseguiti, entro un termine ragionevole, applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.
- (5) Stanti tali premesse, la Grecia, la Spagna, l'Italia, l'Ungheria, il Lussemburgo, l'Austria, la Romania e la Slovenia hanno trasmesso con lettere del 28 luglio 2008 una

²⁵ GU C [...] del [...], pag. [...].

richiesta alla Commissione manifestando l'intenzione di instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale e chiedendo alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta al riguardo. La Bulgaria ha trasmesso identica richiesta alla Commissione con lettera del 12 agosto 2008, mentre la Francia ha aderito alla richiesta con lettera del 12 gennaio 2009. Il 3 marzo 2010 la Grecia ha ritirato la propria richiesta. In totale, la cooperazione rafforzata è stata richiesta da nove Stati membri.

- (6) La cooperazione rafforzata dovrebbe istituire un quadro giuridico chiaro e completo nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale negli Stati membri partecipanti e garantire ai cittadini soluzioni adeguate per quanto concerne la certezza del diritto, la prevedibilità e la flessibilità, anche per impedire la “corsa in tribunale”.
- (7) Ricorrono le condizioni previste dall'articolo 20 del trattato sull'Unione europea e dagli articoli 326 e 329 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (8) In base all'articolo 81, paragrafo 2, lettera c), e all'articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la cooperazione rafforzata e la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale costituiscono uno dei settori previsti dai trattati.
- (9) Il requisito dell'ultima istanza di cui all'articolo 20, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea è soddisfatto in quanto il Consiglio, nel giugno del 2008, ha constatato che gli obiettivi del regolamento non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme.
- (10) La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale è diretta a sviluppare la cooperazione giudiziaria in materia penale che presenti implicazioni transnazionali, basata sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, e a garantire la compatibilità delle norme di conflitto applicabili negli Stati membri. Di conseguenza, tale cooperazione promuove gli obiettivi dell'Unione, protegge i suoi interessi e rafforza il suo processo di integrazione, secondo quanto disposto dall'articolo 20, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea.
- (11) La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale rispetta i trattati e il diritto dell'Unione e non reca pregiudizio al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale. Essa non costituisce un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né provoca distorsioni di concorrenza tra questi ultimi.
- (12) La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale rispetta le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano. Le norme di conflitto comuni negli Stati membri partecipanti non pregiudicano le norme degli Stati membri non partecipanti. Le autorità giurisdizionali degli Stati membri non partecipanti continuano ad applicare le proprie norme di conflitto interne per determinare la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.

- (13) In particolare, la cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale rispetta il diritto dell'Unione relativo alla cooperazione giudiziaria in materia civile, in quanto non pregiudica l'acquis preesistente.
- (14) La presente decisione rispetta i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 21.
- (15) La cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale è aperta in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri, in conformità dell'articolo 328 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Bulgaria, la Spagna, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, l'Ungheria, l'Austria, la Romania e la Slovenia sono autorizzati a instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore immediatamente dopo la sua adozione.

Articolo 3

La Repubblica di Bulgaria, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica d'Austria, la Romania e la Repubblica di Slovenia sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio
Il Presidente*