

XVI legislatura

## **Riunione interparlamentare**

**"Come facilitare la vita delle  
famiglie europee e dei cittadini?"**

**Bruxelles, 30 novembre 2010**

119/AP  
25 novembre 2010



Senato della Repubblica  
Servizio affari internazionali  
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

## **Riunione interparlamentare**

**"Come facilitare la vita delle  
famiglie europee e dei cittadini?"**

**Bruxelles, 30 novembre 2010**

Dossier 119/AP  
25 novembre 2010

XVI Legislatura  
Dossier

# Servizio affari internazionali

## Direttore

*Consigliere parlamentare*  
*Rappresentante permanente del Senato*  
*presso l'Unione Europea*  
Beatrice Gianani \_0032 2 284 2297

*Segretario parlamentare*  
*Documentarista*  
Federico Pommier Vincelli \_3542

## Segreteria

Grazia Fagiolini \_2989  
Simona Petrucci \_3666

Fax 06 6706\_4336

## Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo ) fax 06 6706\_4807

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Alessandra Lai \_2969

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Elena Di Pancrazio \_3882

*Coadiutori parlamentari*  
Nadia Quadrelli \_2653  
Laura E. Tabladini \_3428  
Monica Delli Priscoli \_4707

## Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince )  
fax 06 6865635

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Stefano Filippone Thaulero \_3652

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Giuseppe Trezza \_3478

*Coadiutori parlamentari*  
Daniela Farneti \_2884  
Antonella Usiello \_4611

## Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria \_2891  
fax 06 6706\_3677

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Roberta d'Addio \_2027

*Consigliere*  
Davide A. Capuano \_3477

## Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna \_2359  
Luca Briasco \_3581  
Antonella Colmignoli \_4986  
Viviana Di Felice \_3761  
Laura Lo Prato \_3992

## Coadiutori parlamentari

Antonina Celi \_4695  
Silvia Perrella \_2873  
Antonia Salera \_3414

## Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

*Segretario parlamentare*  
*Interprete Coordinatore*  
Paola Talevi \_2482

*Coadiutore parlamentare*  
Adele Scarpelli \_4529

## Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher \_3397  
Claudio Olmeda \_3416  
Cristina Sabatini \_2571  
Angela Scaramuzzi \_3417

## INDICE

### PROGRAMMA DELLA RIUNIONE

#### **DIRITTO DI FAMIGLIA: ULTIMI PROGRESSI E PROSPETTIVE FUTURE**

Proposta di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale - COM (2010) 104 def.	Pag.	3
Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale - COM (2010) 105 def.	"	19
Risoluzione della 14 <sup>a</sup> commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (COM(2010) 105 def.) - Doc. XVIII- <i>bis</i> n. 11	"	37
Risposta della Commissione europea	"	41

#### **LE SUCCESSIONI TRANSFRONTALIERE**

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo - COM (2009) 154 def)	"	45
Risoluzione della 2 <sup>a</sup> commissione permanente (Giustizia) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo COM (2009) 154 def. - Doc. XVIII n. 20	"	85
Risposta della Commissione europea	"	93

#### **RESPONSABILITÀ PARENTALE E PROTEZIONE DEI BAMBINI**

Parlamento europeo - Direzione Generale per le politiche interne unità tematica C: Diritti dei cittadini e affari costituzionali. Sintesi dello studio su "Responsabilità genitoriale, affidamento dei minori e diritti di visita nella separazione transfrontaliera"	"	97
Parlamento europeo - Direzione Generale per le politiche interne unità tematica C: Diritti dei cittadini e affari costituzionali Sintesi dello studio concernente "L'adozione internazionale nell'Unione europea"	"	107

## **STATO CIVILE**

Programma "Europa per i cittadini" 2007-2012. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 1904/2006/CE che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma "Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva - COM (2008) 59 def.	"	119
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma. - COM (2010) 171 def.	"	125
Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione - Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione COM (2010) 603 def.	"	195



## ***RIUNIONE INTERPARLAMENTARE***

### **PARLAMENTO EUROPEO - PARLAMENTI NAZIONALI**

*Commissione Affari giuridici*

*Dipartimento tematico C - Diritti dei Cittadini e Affari costituzionali*

*In collaborazione con la Direzione per le relazioni con i Parlamenti nazionali*

### ***GRUPPO DI LAVORO SULLA GIUSTIZIA CIVILE***

**« Come facilitare la vita delle famiglie europee e dei cittadini? »**

**martedì 30 novembre 2010**

**9:30 - 13:00 e 15:00 - 18:30**

**Bruxelles**

**Edificio PHS, Emiciclo**

*Programma provvisorio*

**9:30 - 10:10**

**APERTURA**

**9:30 - 9:50**

**Indirizzo di apertura e benvenuto**

- Klaus-Heiner Lehne, Presidente della Commissione Affari giuridici
- Diana Wallis, Vice Presidente del Parlamento europeo

**9:50 - 10:00**

**Risultati raggiunti dalla Presidenza belga dell'Unione europea nei campi del diritto di famiglia, diritto successorio, responsabilità parentale e stato civile**

- Melchior Wathelet, Segretario di Stato al Bilancio, alla Politica di Migrazione e Asilo, alla Politica per la Famiglia e alle Istituzioni culturali federali del Belgio

**10:00 - 10:10**

**Azioni previste dalla Commissione europea nei campi del diritto di famiglia, diritto successorio, responsabilità parentale e stato civile**

- Viviane Reding, Vice Presidente della Commissione europea

**10:10 - 11:40**

**I PARTE**

**DIRITTO DI FAMIGLIA: ULTIMI PROGRESSI E PROSPETTIVE FUTURE**

**10:10 - 10:15**

**Indirizzo di apertura**

- Tadeusz Zwiefka, membro della Commissione Affari giuridici

**10:15 - 10:25**

**Proposta di cooperazione rafforzata nel campo del divorzio transfrontaliero**

- Katharina Boele-Woelki, Professore di Diritto privato internazionale, Diritto comparato e Diritto di famiglia, Università di Utrecht

**10:25 - 10:35**

**Diritto patrimoniale della famiglia nel quadro del matrimonio e nel quadro di altre forme di unione (Proposta di regolamento Roma IV dell'UE)**

- Sjef van Erp, Professore di diritto civile e diritto europeo privato presso l'Istituto di Diritto privato europeo (MEPLI) dell'Università di Maastricht; Giudice della Corte d'appello di s-Hertogenbosch

**10:35 - 10:45**

**Il regime matrimoniale opzionale franco-tedesco**

- Eva Becker, Avvocato presso la Junggeburth & Becker a Berlino

**10:45 - 11:05**

**Riconoscimento reciproco del matrimonio omosessuale, del partenariato registrato tra persone dello stesso sesso o di sesso diverso : situazione negli Stati membri. È necessaria un'azione al livello europeo ?**

- Béatrice Weiss-Gout, Presidente della Commissione per il Diritto di famiglia e successorio presso il 'Council of Bars and Law Societies of Europe', avvocato del foro di Parigi
- Charles Hyde QC, Avvocato, Membro del QEB Chambers a Londra

**11:05 - 11:15**

**Mediazione familiare: lo stato attuale della mediazione familiare in Europa**

- Maria da Conceição Oliveira, Avvocato e Mediatrice, esperta presso il Consiglio d'Europa, Portogallo

**11:15 - 11:40**

**Dibattito con Deputati dei Parlamenti nazionali e chiusura del dibattito da parte di un Deputato di un Parlamento nazionale**



**11:40 - 13:00**  
**II PARTE**  
**LE SUCCESSIONI TRANSFRONTALIERE**

- 11:40 - 11:50**      **Indirizzo di apertura**
- Kurt Lechner, membro della Commissione Affari giuridici
- 11:50 - 12:00**      **Proposta di regolamento relativo alle successioni e ai testamenti : il caso degli atti notarili**
- Paolo Pasqualis, notaio in Italia
- 12:00 - 12:10**      **Il problema del diritto applicabile e la protezione dei membri della famiglia**
- Pascal Chassaing, notaio in Francia
- 12:10 - 12:20**      **Contenuto ed effetti del Certificato successorio europeo**
- Lenka Leszay, notaio nella Repubblica ceca
- 12:20 - 13:00**      **Dibattito con i Parlamenti nazionali e chiusura del dibattito da parte di un deputato di un Parlamento nazionale**

**13:00 - 15:00**  
**COLAZIONE: SOLO SU INVITO**

**15:00 - 17:00**  
**III PARTE**  
**RESPONSABILITÀ PARENTALE E PROTEZIONE DEI BAMBINI**

- 15:00 - 15:10**      **Indirizzo di apertura**
- Alexandra Thein, membro della Commissione Affari giuridici (da confermare)
- 15:10 - 15:20**      **Lo stato di applicazione del Regolamento Bruxelles II bis, in particolare relativamente all'esecuzione transfrontaliera delle decisioni relative ai bambini**
- Gian Paolo Romano, Istituto svizzero di Diritto comparato, Losanna: presentazione dello Studio su "La responsabilità parentale, diritto di custodia e diritti di visita nelle separazioni transfrontaliere"
- 15:20 - 15:30**      **L'esercizio transfrontaliero del diritto di visita**
- Gabriela Thoma-Twaroch, Presidente del 'Tribunale di distretto', Vienna

- 15:30 - 15:50**      **La sottrazione illegale di minori: la Convenzione dell’Aja e il Regolamento Bruxelles II bis**
- William Duncan, Segretario generale aggiunto alla Conferenza dell’Aja di Diritto internazionale privato
  - Christina Blacklaws, Avvocato alla ‘Law Society of England and Wales’
- 15:50 - 16:00**      **La protezione dei diritti dei bambini nel corso della procedura: audizione del minore**
- Mia Reich Sjögren, Avvocato, membro dell’Associazione del foro in Svezia
- 16:00 - 16:10**      **Riconoscimento della responsabilità parentale: legami di parentela biologici vs legami di parentela legali, ovvero il riconoscimento reciproco dei contratti di gestazione per terzi: qual’è la situazione attuale negli Stati membri? È necessaria un’azione al livello dell’UE?**
- Velina Todorova, Professoressa associata, Accademia bulgara della Scienza a Sofia
- 16:10 - 16:20**      **Riconoscimento reciproco dell’adozione internazionale: Qual’è la situazione attuale negli Stati membri? È necessaria un’azione al livello dell’UE (creazione di un Certificato di adozione comune)? È necessario adottare una politica europea?**
- Raffaella Pregliasco, Istituto degli Innocenti, Firenze, presentazione dello studio su “l’Adozione internazionale all’interno dell’Unione europea”
- 16:20 - 17:00**      **Dibattito con i Parlamenti nazionali e chiusura del dibattito da parte di un deputato di un Parlamento nazionale**

**17:00 - 18:20**  
**IV PARTE**  
**STATO CIVILE**

- 17:00 - 17:10**      **Indirizzo di apertura**
- Luigi Berlinguer, Vice Presidente della Commissione Affari giuridici
- 17:10 - 17:20**      **Riconoscimento e registrazione dei documenti di stato civile nel quadro transfrontaliero: la situazione attuale negli Stati membri e iniziative al livello dell’UE**
- Paul Lagarde, Professore di diritto, Università di Parigi I

- 17:20 - 17:30**      **L'abolizione delle formalità di legalizzazione dei documenti di stato civile, la registrazione dei nomi e il progetto-pilota sulla trasmissione elettronica dei documenti di stato civile: lavori effettuati dalla Commissione internazionale sullo Stato civile**
- Chantal Nast, Direttrice della Commissione internazionale sullo Stato civile
- 17:30 - 17:40**      **Il Libro verde della Commissione europea sullo Stato civile**
- Salla Saastamoinen, Unità di cooperazione giudiziaria in materia civile, Direzione A della Giustizia civile, Direzione generale della Giustizia, Commissione europea
- 17:40 - 18:20**      **Dibattito con i Parlamenti nazionali e chiusura del dibattito da parte di un deputato di un Parlamento nazionale**

**18:20 - 18:30**  
**CONCLUSIONE**



**DIRITTO DI FAMIGLIA: ULTIMI PROGRESSI E  
PROSPETTIVE FUTURE**





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 proposta<sup>1</sup> di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003<sup>2</sup> limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale (“Roma III”)<sup>3</sup>.
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 europea<sup>4</sup>. 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 2008<sup>5</sup>.
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.

---

<sup>1</sup> COM(2006) 399.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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”<sup>6</sup>.
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 TFUE<sup>7</sup>.

## **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

---

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

<sup>7</sup> 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 divorzio<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> 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'impatto<sup>9</sup> 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 2005<sup>10</sup>. 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 membro<sup>11</sup>.
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”<sup>12</sup>. 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

---

<sup>9</sup> SEC(2006) 949, v. [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2006\\_en.htm#jls](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](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm).

<sup>10</sup> COM(2005) 82.

<sup>11</sup> Flash Eurobarometro n. 188 – Protezione consolare e diritto di famiglia.

<sup>12</sup> 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 parteciparvi<sup>13</sup>. 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 terzi<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> *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'Unione<sup>15</sup>. La proporzione di matrimoni e di divorzi “internazionali” negli Stati membri partecipanti raggiunge circa il 13 %<sup>16</sup>, 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 transnazionali<sup>17</sup>. 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

---

<sup>15</sup> Popolazione complessiva dell'Unione nel 2009: 494 milioni di persone.

<sup>16</sup> 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 %.

<sup>17</sup> *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 negative<sup>18</sup>.

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

---

<sup>18</sup> 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 membri<sup>19</sup>.
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. 1347/2000<sup>20</sup> 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

---

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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 2010<sup>21</sup>. Le norme di conflitto in materia di obbligazioni alimentari sono contenute nel protocollo dell'Aia del 2007 relativo alla legge applicabile alle obbligazioni alimentari<sup>22</sup>, da applicarsi ai sensi dell'articolo 15 del regolamento (CE) n. 4/2009 sulle obbligazioni alimentari<sup>23</sup> 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.

---

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> 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 divorzio<sup>24</sup>. 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.

---

<sup>24</sup> 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 europeo<sup>25</sup>,

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

---

<sup>25</sup> 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*





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.3.2010  
COM(2010) 105 definitivo

2010/0067 (CNS)

Proposta di

**REGOLAMENTO (UE) DEL CONSIGLIO**

**relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile  
al divorzio e alla separazione personale**

{COM(2010) 104 definitivo}

## RELAZIONE

### **1. INTRODUZIONE**

#### **1.1. Contesto**

Il 17 luglio 2006 la Commissione ha adottato, sulla base dell'articolo 61, lettera c), e dell'articolo 67, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea (attuale articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) una proposta<sup>1</sup> di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003<sup>2</sup> limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale ("Roma III"). Il regolamento doveva essere adottato dal Consiglio deliberando all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, che ha reso il suo parere il 21 ottobre 2008<sup>3</sup>.

La proposta della Commissione è rimasta all'esame del Comitato per le questioni di diritto civile (Roma III) dall'ottobre del 2006. Si è tuttavia dovuto constatare che non vi è unanimità sulle soluzioni proposte dal regolamento in relazione alle norme sulla legge applicabile, né sulle deroghe proposte. 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 potevano essere conseguiti entro un termine ragionevole applicando le pertinenti disposizioni dei trattati.

Il 25 luglio 2008 il Consiglio ha preso atto del fatto che almeno otto Stati membri intendevano invitare la Commissione a presentare una proposta di cooperazione rafforzata e che altri erano propensi a parteciparvi in seguito a una proposta della Commissione; che soltanto un'investitura ufficiale della Commissione da parte di tali Stati membri avrebbe consentito di disporre di un'eventuale proposta della Commissione che consentisse a ciascuna delegazione di giungere ad una decisione definitiva sull'opportunità di una cooperazione rafforzata e sulla loro partecipazione ad essa; che l'eventuale invito rivolto da almeno otto Stati membri alla Commissione di presentare una proposta di cooperazione rafforzata non avrebbe pregiudicato il seguito della procedura ed in particolare l'autorizzazione che sarebbe stata chiesta al Consiglio.

In data 28 luglio 2008, 12 agosto 2008 e 12 gennaio 2009 dieci Stati membri<sup>4</sup> hanno trasmesso una 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. Il 3 marzo 2010 la Grecia ha ritirato la propria richiesta.

Con la proposta di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale e la presente proposta di regolamento del Consiglio relativo all'attuazione di tale cooperazione rafforzata, adottate

---

<sup>1</sup> COM(2006) 399.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, 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 388 del 23.12.2003, pag. 1).

<sup>3</sup> GU C 15 E del 21.1.2010, pag. 128.

<sup>4</sup> Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Romania e Slovenia.



dalla Commissione simultaneamente, questa risponde per l'appunto alla richiesta dei nove Stati membri ("Stati membri partecipanti"). La proposta di decisione del Consiglio contiene una valutazione approfondita delle condizioni giuridiche e dell'opportunità di instaurare una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.

## **2. MOTIVAZIONE E OBIETTIVI DELLA PROPOSTA**

### **2.1. Rafforzare la certezza del diritto e la prevedibilità**

Nei procedimenti matrimoniali aventi carattere internazionale, il fatto che le leggi nazionali siano molto diverse, in particolare in termini di norme di conflitto, crea una forte 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 di divorzio o di separazione personale. Negli Stati membri partecipanti i coniugi non hanno la possibilità di scegliere la legge applicabile a tali procedimenti; può quindi succedere che venga applicata una legge con la quale hanno un legame debole e che il risultato non corrisponda alle loro legittime aspettative. Questa situazione, poi, non incoraggia le soluzioni amichevoli.

Tenendo conto delle parti pertinenti della relazione della proposta di regolamento della Commissione del 17 luglio 2006 ("Roma III"), la presente proposta di regolamento mira a istituire nell'Unione europea un quadro normativo chiaro 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. A differenza della proposta iniziale della Commissione, questa misura di cooperazione rafforzata riguarda soltanto la legge applicabile e non la competenza giurisdizionale, sicché non incide sul diritto dell'Unione – il regolamento (CE) n. 2201/2003 – che la proposta iniziale intendeva modificare. Pur figurando tra le disposizioni inserite dal Comitato per le questioni di diritto civile (Roma III)<sup>5</sup>, l'articolo 20 sexies – 1 non è stato incluso nella presente proposta di regolamento. Tale articolo, infatti, contiene nella sostanza una norma sulla competenza giurisdizionale ed è strettamente legato all'articolo 7 bis sul forum necessitatis, ugualmente escluso in quanto riguardante anch'esso la competenza giurisdizionale.

### **2.2. Aumentare la flessibilità introducendo una limitata autonomia delle parti**

Oggi come oggi l'autonomia delle parti in materia matrimoniale è assai ridotta. La proposta rende più flessibile il quadro normativo in quanto riconosce ai coniugi una qualche possibilità di scelta a favore di un'altra legge applicabile al loro divorzio o separazione personale. La scelta dei coniugi è limitata alle leggi con cui il matrimonio presenta uno stretto legame, in modo da evitare l'applicazione di leggi con cui i coniugi hanno un legame minimo o inesistente.

Permettere ai coniugi di raggiungere un accordo su tali punti sarà particolarmente utile nei divorzi consensuali e costituirà un forte incentivo per le coppie interessate a organizzare in anticipo le conseguenze di un'eventuale rottura del rapporto coniugale incoraggiando soluzioni amichevoli, particolarmente importanti per le coppie con figli. Il regolamento

---

<sup>5</sup> Cfr. documento n. 9712/08 del Consiglio dell'Unione europea.

“Roma III” contribuirà inoltre a integrare i cittadini di paesi terzi cui darà la possibilità di sostituire la legge nazionale con quella della nuova residenza.

Sono introdotte garanzie speciali affinché i coniugi siano consapevoli delle conseguenze della loro scelta e sia tutelato il coniuge più debole.

### **2.3. Evitare la “corsa in tribunale”**

Da ultimo, la proposta affronta il problema della “corsa in tribunale”, di quella situazione cioè in cui un coniuge domanda il divorzio prima dell’altro per assicurarsi che il procedimento sia regolato da una legge che questi ritiene più favorevole alla tutela dei suoi interessi. Il rischio è che si applichi una 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.

In mancanza di scelta, la legge applicabile sarebbe in effetti determinata in base a una serie di criteri di collegamento che privilegiano la legge della residenza abituale dei coniugi, garantendo così che il procedimento di divorzio o di separazione personale sia disciplinato dall’ordinamento giuridico con cui la coppia 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.

La norma sulla legge applicabile in mancanza di scelta mira a tutelare il coniuge più debole, in quanto privilegia l’applicazione della legge della residenza abituale della famiglia prima della separazione, indipendentemente dall’autorità giurisdizionale adita da uno dei coniugi. Permetterebbe dunque ai coniugi di prevedere facilmente quale legge si applichi al divorzio o alla separazione personale.

## **3. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D’IMPATTO DELLA MISURA DI COOPERAZIONE RAFFORZATA**

La pubblicazione della proposta della Commissione del luglio 2006 è stata preceduta da un’ampia consultazione delle parti interessate. L’ultima versione negoziata in sede di Consiglio, che la Commissione riprende parzialmente nella sua proposta, non differisce molto dalla proposta della Commissione del luglio 2006. Tale versione infatti mantiene le stesse soluzioni di principio per la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (ad esempio la scelta della legge applicabile, la residenza abituale dei coniugi come criterio principale di collegamento, l’eccezione di ordine pubblico, ecc.).

Alla proposta iniziale del luglio 2006 la Commissione ha allegato una valutazione d’impatto, che resta pertinente per la legge applicabile e a cui si farà riferimento<sup>6</sup>. La presente proposta della Commissione mette in atto una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale. Ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 2, del trattato sull’Unione europea, la procedura di cooperazione rafforzata può essere usata solo in “ultima istanza”. Di conseguenza, la Commissione può proporre una cooperazione rafforzata e il Consiglio può autorizzarla solo nelle materie che il Consiglio ha già trattato e per le quali

---

<sup>6</sup> SEC(2006) 949.

è giunto alla conclusione che non è possibile un'altra soluzione poiché “gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme”. Ne consegue che la Commissione non può cambiare né il settore della cooperazione rafforzata – nella fattispecie la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale – né le norme fondamentali dello strumento, previsti nell'ultima versione del testo negoziato in sede di Consiglio. Per giunta il contenuto della proposta della Commissione relativa all'attuazione di una cooperazione rafforzata è limitato dal campo di applicazione precisato nelle richieste di cooperazione rafforzata degli Stati membri partecipanti, ossia la legge applicabile in materia matrimoniale. Procedere a una nuova valutazione d'impatto sullo stesso argomento sarebbe quindi inutile.

#### **4. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA**

##### **4.1. Base giuridica**

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che conferisce al Consiglio la competenza per stabilire misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali, previa consultazione del Parlamento europeo.

La proposta concerne la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, materie rientranti nel diritto di famiglia. Le norme sulla legge applicabile previste dalla proposta intervengono solo nelle situazioni aventi carattere internazionale, ossia, ad esempio, quelle in cui i coniugi hanno una cittadinanza diversa oppure vivono in Stati membri diversi o in uno Stato membro di cui almeno uno dei due non è cittadino. È dunque rispettato il requisito delle implicazioni transnazionali di cui all'articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

##### **4.2. Principio di sussidiarietà**

Gli obiettivi della proposta possono essere conseguiti solo a livello di Unione sotto forma di norme comuni in materia di legge applicabile, se del caso mediante una cooperazione rafforzata. Per realizzare gli obiettivi della proposta, ossia aumentare la certezza del diritto, la prevedibilità e la flessibilità a beneficio dei cittadini, tali norme di conflitto devono essere identiche. L'azione dei singoli Stati membri sarebbe dunque contraria agli obiettivi della proposta. Tra gli Stati membri non è in vigore nessuna convenzione internazionale che disciplina la legge applicabile in materia matrimoniale. La consultazione pubblica e la valutazione d'impatto realizzate per la proposta della Commissione del luglio 2006 hanno evidenziato l'entità dei problemi trattati dalla presente proposta, che toccano ogni anno decine di migliaia di cittadini. Date la natura e la portata del problema, gli obiettivi possono essere conseguiti soltanto a livello di Unione.

##### **4.3. Principio di proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità poiché si limita rigorosamente a quanto necessario per il conseguimento dei suoi obiettivi. Non comporta impegni finanziari o amministrativi supplementari per i cittadini e implica un onere supplementare molto limitato per le autorità nazionali interessate.

#### **4.4. Scelta dello strumento**

La natura e l'obiettivo della proposta impongono la scelta del regolamento. L'esigenza di certezza del diritto e di prevedibilità rende necessarie norme chiare e uniformi. Le norme proposte in materia di legge applicabile sono dettagliate e precise e non necessitano di recepimento nel diritto interno. Lasciare agli Stati membri partecipanti un margine di discrezionalità nell'attuare queste norme equivarrebbe a compromettere l'obiettivo di certezza del diritto e di prevedibilità.

#### **4.5. Posizione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca**

Il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano alla cooperazione nelle materie di cui alla parte terza, titolo V, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, salvo che notifichino l'intenzione di partecipare in conformità dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Danimarca non partecipa all'adozione del regolamento proposto e non ne è pertanto vincolata né è soggetta alla sua applicazione, conformemente agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

### **5. INCIDENZA SUL BILANCIO, SEMPLIFICAZIONE E COERENZA CON LE ALTRE POLITICHE DELL'UNIONE**

#### **5.1. Incidenza sul bilancio**

Nessuna

#### **5.2. Semplificazione**

La proposta semplifica le procedure amministrative a beneficio dei cittadini e degli operatori del diritto. In particolare, l'armonizzazione delle norme di conflitto semplificherà notevolmente i procedimenti, permettendo agli interessati e agli operatori del diritto di determinare la legge applicabile sulla base di un unico corpo di norme di conflitto che sostituirà le norme di conflitto nazionali degli Stati membri partecipanti.

#### **5.3. Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione**

La proposta rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in quanto principi generali del diritto dell'Unione.

### **6. COMMENTO DEGLI ARTICOLI**

#### *Articolo 1*

Il regolamento proposto si applica a tutte le situazioni comportanti un conflitto di leggi, vale a dire le situazioni che presentano uno o più elementi di estraneità rispetto alla vita sociale interna di un paese e che possono implicare più sistemi giuridici. Interviene quindi solo nelle situazioni aventi carattere internazionale, come, ad esempio, quelle in cui i coniugi hanno una

cittadinanza diversa oppure vivono in Stati membri diversi o in uno Stato membro di cui almeno uno dei due non è cittadino (“coppie internazionali”).

Le norme proposte in materia di legge applicabile si riferiscono solo al divorzio e alla separazione personale e non si applicano all'annullamento del matrimonio, per il quale l'autonomia delle parti e la scelta di una legge diversa da quella dell'autorità giurisdizionale adita sono ritenute inopportune. Per quanto riguarda le norme di competenza giurisdizionale, l'annullamento del matrimonio rientra nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003, al pari del divorzio e della separazione personale.

#### *Articolo 2*

Ai sensi dell'articolo 2, il presente regolamento possiede un carattere universale, vale a dire che le sue norme uniformi di conflitto di leggi possono designare indifferentemente la legge di uno Stato membro partecipante, la legge di uno Stato membro non partecipante o la legge di uno Stato non membro dell'Unione europea. Si tratta di un principio profondamente radicato nel diritto positivo delle norme di conflitto che si ritrova già nella convenzione di Roma del 1980, nelle convenzioni concluse nell'ambito della Conferenza dell'Aia e nelle norme di conflitto nazionali degli Stati membri partecipanti. Sono state introdotte clausole di salvaguardia per prevenire l'applicazione di leggi straniere sul divorzio o sulla separazione personale incompatibili con i valori comuni dell'Unione europea. Qualora sia designata la legge di un altro Stato membro, la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale potrà fornire informazioni alle autorità giurisdizionali sul contenuto della legge straniera.

#### *Articolo 3*

Le norme di conflitto nazionali prevedono nella maggior parte dei casi un'unica soluzione a una data situazione. La proposta intende offrire ai coniugi una maggiore flessibilità permettendo loro di scegliere la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale. Le leggi invocabili sono unicamente quelle degli Stati con cui i coniugi hanno un legame stretto a motivo della loro residenza abituale o della loro ultima residenza abituale comune se uno dei due vi risiede ancora, della cittadinanza di uno dei coniugi, e la legge del foro.

Le stesse norme di conflitto dovrebbero applicarsi alla separazione personale e al divorzio poiché spesso quest'ultimo deve essere necessariamente preceduto dalla separazione. Gli Stati membri partecipanti che riconoscono la separazione personale applicano le stesse norme di conflitto che al divorzio.

Questa maggior autonomia delle parti aumenterà la certezza del diritto e la prevedibilità per i coniugi. Devono essere osservati alcuni requisiti formali per garantire che entrambi i coniugi siano consapevoli delle conseguenze della loro scelta e sia tutelato il coniuge più debole. La Commissione condivide il parere del Parlamento europeo secondo cui occorre evitare che la scelta della legge applicabile ad opera delle parti comporti l'applicazione di una legge contraria ai diritti fondamentali e al diritto dell'Unione. Il testo limita quindi la scelta delle parti alle leggi straniere sul divorzio e sulla separazione personale compatibili con i valori comuni dell'Unione europea.

#### *Articolo 4*

In mancanza di scelta ad opera dei coniugi, la legge applicabile si determina in base a una serie di criteri di collegamento successivi, di cui in primo luogo la residenza abituale dei coniugi. Questa norma uniforme garantirà la certezza del diritto e la prevedibilità.

Introducendo norme di conflitto armonizzate si dovrebbe ridurre di molto il rischio della “corsa in tribunale”, dal momento che qualsiasi autorità giurisdizionale adita in uno degli Stati membri partecipanti applicherà la legge designata in base a norme comuni.

Dato che la norma fa riferimento anzitutto alla residenza abituale dei coniugi o, mancando questa, all’ultima residenza abituale se uno dei due vi risiede ancora, nella maggior parte dei casi si applicherà la legge dell'autorità giurisdizionale adita (ma non sempre, ad esempio nel caso in cui un coniuge ritorni nel suo paese e adisca l'autorità giurisdizionale secondo le norme di competenza di cui al regolamento (CE) n. 2201/2003). I casi di applicazione di una legge straniera saranno quindi limitati.

#### *Articolo 5*

Si tratta di una norma diretta ad evitare le discriminazioni. In certe situazioni, quelle in cui la legge applicabile non prevede il divorzio o non concede a uno dei coniugi, perché appartenente all’uno o all’altro sesso, pari condizioni di accesso al divorzio o alla separazione personale, dovrà applicarsi la legge dell'autorità giurisdizionale adita.

#### *Articolo 6*

Poiché ammettendo il rinvio si comprometterebbe l’obiettivo della certezza del diritto, designare la legge applicando norme di conflitto uniformi significa designare le norme sostanziali di quella legge e non già le sue norme di diritto internazionale privato.

#### *Articolo 7*

L’eccezione di ordine pubblico permette all’autorità giurisdizionale di non tener conto della legge straniera designata dalle norme di conflitto quando l’applicazione di tale legge in una determinata fattispecie è contraria all’ordine pubblico dell'autorità giurisdizionale adita. Con “manifestamente incompatibile” si intende che il ricorso all’eccezione di ordine pubblico deve essere eccezionale.

#### *Articolo 8*

Quando uno Stato comprende più unità territoriali aventi ciascuna un proprio diritto sostanziale in materia di divorzio e separazione personale, il presente regolamento deve applicarsi anche ai conflitti di leggi tra tali unità territoriali, in modo da garantire la certezza del diritto, la prevedibilità e l’applicazione uniforme delle norme dell’Unione europea ad ogni situazione che implichi un conflitto di leggi.

#### *Articolo 9*

È una disposizione che garantisce ai cittadini la trasparenza delle norme applicabili ai contratti di matrimonio negli Stati membri partecipanti. La Commissione renderà accessibili a tutti queste informazioni sul sito web della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

#### *Articolo 10*

Riguarda l'applicazione temporale dello strumento.

#### *Articolo 11*

Le disposizioni proposte sono dirette a stabilire un giusto equilibrio tra il rispetto degli obblighi internazionali degli Stati membri partecipanti, da un lato, e l'obiettivo di costruire un vero spazio europeo di giustizia, dall'altro. Il paragrafo 1 consente agli Stati membri partecipanti di continuare ad applicare le norme di conflitto delle convenzioni bilaterali o multilaterali di cui sono parti contraenti al momento dell'adozione del regolamento. Tuttavia, la coesistenza di due regimi paralleli – applicazione ad opera di alcuni Stati membri partecipanti delle norme delle convenzioni che hanno ratificato e applicazione ad opera degli altri Stati membri partecipanti delle norme del regolamento proposto – sarebbe incompatibile con il buon funzionamento dello spazio europeo di giustizia.

*Articoli 12 e 13*

Quanto alla revisione dello strumento, alla sua entrata in vigore e alla sua applicazione, sono state riprese disposizioni standard.

Proposta di

## **REGOLAMENTO (UE) DEL CONSIGLIO**

**relativo all'attuazione di 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 81, paragrafo 3,

vista la decisione [...] del Consiglio del [...] che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale<sup>7</sup>,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Parlamento europeo<sup>8</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>9</sup>,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

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, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio stabilisce misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali.
- (3) Il 14 marzo 2005 la Commissione ha adottato un libro verde sul diritto applicabile e sulla giurisdizione in materia di divorzio. Il libro verde ha dato il via a un'ampia consultazione pubblica sulle soluzioni possibili ai problemi che può porre la situazione attuale.

---

<sup>7</sup> GU L [...] del [...], pag. [...].

<sup>8</sup> GU L [...] del [...], pag. [...].

<sup>9</sup> GU L [...] del [...], pag. [...].



- (4) 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.
- (5) Il 5 e 6 giugno 2008 il Consiglio, riunito a Lussemburgo, prendeva atto della mancanza di unanimità su tale proposta 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.
- (6) La Bulgaria, la Grecia, la Spagna, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, l'Ungheria, l'Austria, la Romania e la Slovenia hanno successivamente trasmesso una 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. Il 3 marzo 2010 la Grecia ha ritirato la propria richiesta.
- (7) Il [...] il Consiglio ha adottato la decisione [...] che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.
- (8) Ai sensi dell'articolo 328, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al momento della loro instaurazione le cooperazioni rafforzate sono aperte a tutti gli Stati membri, fatto salvo il rispetto delle eventuali condizioni di partecipazione stabilite dalla decisione di autorizzazione. La partecipazione alle cooperazioni rafforzate resta inoltre possibile in qualsiasi altro momento, fatto salvo il rispetto, oltre che delle condizioni summenzionate, degli atti già adottati in tale ambito.
- (9) Il presente regolamento dovrebbe istituire un quadro giuridico chiaro e completo in materia di 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, e impedire le situazioni in cui un coniuge domanda il divorzio prima dell'altro per assicurarsi che il procedimento sia regolato da una legge che egli ritiene più favorevole alla tutela dei suoi interessi.
- (10) Al fine di definire con precisione il campo di applicazione territoriale del presente regolamento, è opportuno specificare gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata.
- (11) Il presente regolamento dovrebbe essere applicato a prescindere dalla natura dell'autorità giurisdizionale adita.
- (12) Affinché i coniugi possano scegliere una legge applicabile con cui hanno legami stretti o, in mancanza di scelta, affinché al loro divorzio o separazione personale si applichi una siffatta legge, è opportuno che questa si applichi anche se non è la legge di uno Stato membro partecipante. Qualora sia designata la legge di un altro Stato membro, la rete istituita con decisione 2001/470/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale<sup>10</sup> potrà fornire informazioni alle autorità giurisdizionali sul contenuto della legge straniera.

---

<sup>10</sup> GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25.

- (13) Per aumentare la mobilità dei cittadini è necessario rafforzare la flessibilità, da un lato, e garantire una maggiore certezza del diritto, dall'altro. A tal fine, il presente regolamento dovrebbe potenziare l'autonomia delle parti in materia di divorzio e separazione personale riconoscendo una qualche possibilità di scelta in ordine alla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale. Non è invece opportuno che tale possibilità sia estesa all'annullamento del matrimonio, che è strettamente legato alle condizioni di validità del matrimonio e per il quale l'autonomia delle parti è inappropriata.
- (14) I coniugi dovrebbero poter scegliere, quale legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, la legge di un paese con cui hanno un legame particolare o la legge del foro. La legge scelta dai coniugi deve essere conforme ai diritti fondamentali definiti nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La possibilità di scegliere la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale non dovrebbe ledere l'interesse superiore del minore.
- (15) Prima di designare la legge applicabile occorre che i coniugi abbiano accesso ad informazioni aggiornate relative agli aspetti essenziali della legge nazionale e dell'Unione e delle procedure in materia di divorzio e di separazione personale. Per garantire l'accesso ad appropriate informazioni di qualità, la Commissione le aggiorna regolarmente nel sistema di informazione destinato al pubblico che si avvale di Internet, istituito con decisione 2001/470/CE del Consiglio.
- (16) La scelta illuminata di entrambi i coniugi è un principio essenziale del presente regolamento. Ciascun coniuge dovrebbe sapere esattamente quali sono le conseguenze giuridiche e sociali della scelta della legge applicabile. La possibilità di scegliere di comune accordo la legge applicabile dovrebbe far salvi i diritti e le pari opportunità per i due coniugi. A tal fine i giudici nazionali dovrebbero essere consapevoli dell'importanza di una scelta illuminata per entrambi i coniugi riguardo alle conseguenze giuridiche dell'accordo raggiunto.
- (17) Dovrebbero essere introdotte talune garanzie per assicurare che i coniugi siano consapevoli delle conseguenze della loro scelta. Come minimo l'accordo sulla scelta della legge applicabile dovrebbe essere redatto per iscritto, datato e firmato da entrambe le parti. Tuttavia, se la legge dello Stato membro partecipante in cui entrambi i coniugi hanno la residenza abituale prevede requisiti di forma supplementari, questi ultimi dovrebbero essere rispettati. Tali requisiti di forma supplementari possono ad esempio esistere in uno Stato membro partecipante in cui l'accordo è inserito nel contratto di matrimonio.
- (18) L'accordo che designa la legge applicabile dovrebbe poter essere concluso e modificato al più tardi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale, e anche nel corso del procedimento se la legge del foro lo prevede. In tal caso, dovrebbe essere sufficiente che l'autorità giurisdizionale metta agli atti tale designazione in conformità della legge del foro.
- (19) In mancanza di scelta della legge applicabile, il presente regolamento dovrebbe introdurre norme di conflitto armonizzate basate su una serie di criteri di collegamento successivi fondati sull'esistenza di un legame stretto tra i coniugi e la legge in questione, al fine di garantire la certezza del diritto e la prevedibilità e impedire le situazioni in cui un coniuge domanda il divorzio prima dell'altro per assicurarsi che il

procedimento sia regolato da una legge che questi ritiene più favorevole alla tutela dei suoi interessi. Tali criteri di collegamento sono stati scelti in modo da assicurare che i procedimenti di divorzio o separazione personale siano disciplinati da una legge con cui i coniugi hanno un legame stretto, e sono fondati anzitutto sulla legge della residenza abituale dei coniugi.

- (20) In certe situazioni, quelle in cui la legge applicabile non prevede il divorzio o non concede a uno dei coniugi, perché appartenente all'uno o all'altro sesso, pari condizioni di accesso al divorzio o alla separazione personale, dovrebbe tuttavia applicarsi la legge dell'autorità giurisdizionale adita.
- (21) Considerazioni di interesse pubblico dovrebbero dare alle autorità giurisdizionali di uno Stato membro partecipante la possibilità, in circostanze eccezionali, di non tenere conto della legge straniera qualora la sua applicazione in una data fattispecie sia manifestamente contraria all'ordine pubblico del foro. Tuttavia, le autorità giurisdizionali non dovrebbero poter applicare l'eccezione di ordine pubblico allo scopo di non tenere conto della legge di un altro Stato membro qualora ciò sia contrario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare all'articolo 21 che vieta qualsiasi forma di discriminazione.
- (22) Poiché in alcuni Stati e Stati membri partecipanti coesistono due o più sistemi giuridici o complessi di norme per questioni disciplinate dal presente regolamento, è opportuno prevedere in quale misura le disposizioni del presente regolamento si applicano nelle differenti unità territoriali.
- (23) Poiché gli obiettivi del presente regolamento, ossia aumentare la certezza del diritto, la prevedibilità e la flessibilità – e quindi agevolare la libera circolazione delle persone nell'Unione europea – nei procedimenti matrimoniali internazionali, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai singoli Stati membri a motivo della portata e degli effetti del presente regolamento, tali obiettivi dovrebbero essere conseguiti meglio a livello dell'Unione, se del caso mediante una cooperazione rafforzata tra tali Stati membri, in virtù del principio di sussidiarietà sancito all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. In virtù del principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo, il presente regolamento si limita a quanto necessario per il conseguimento di tali obiettivi.
- (24) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente l'articolo 21 che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Le autorità giurisdizionali degli Stati membri partecipanti devono applicare il presente regolamento nel rispetto di tali diritti e principi,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

## **Capo I – Campo d'applicazione**

### *Articolo 1*

#### *Campo di applicazione materiale*

1. Il presente regolamento si applica, in circostanze che comportino un conflitto di leggi, al divorzio e alla separazione personale.
2. Ai fini del presente regolamento, per “Stato membro partecipante” si intende uno Stato membro che partecipa alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale ai sensi della decisione [...] del [Consiglio del [...]] che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale].

### *Articolo 2*

#### *Carattere universale*

La legge designata dal presente regolamento si applica anche ove non sia quella di uno Stato membro partecipante.

## **Capo II – Norme uniformi sulla legge applicabile al divorzio e alla separazione personale**

### *Articolo 3*

#### *Scelta della legge applicabile ad opera delle parti*

1. I coniugi possono designare di comune accordo la legge applicabile al divorzio e alla separazione personale purché tale legge sia conforme ai diritti fondamentali definiti dai trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al principio dell'ordine pubblico, scegliendo una delle seguenti leggi:
  - a) la legge dello Stato della residenza abituale dei coniugi al momento della conclusione dell'accordo;
  - b) la legge dello Stato dell'ultima residenza abituale dei coniugi se uno di essi vi risiede ancora al momento della conclusione dell'accordo;
  - c) la legge dello Stato di cui uno dei coniugi ha la cittadinanza al momento della conclusione dell'accordo;
  - d) la legge del foro.
2. Fatto salvo il paragrafo 4, l'accordo che designa la legge applicabile può essere concluso e modificato in qualsiasi momento, ma al più tardi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale.

3. L'accordo di cui al paragrafo 2 è redatto per iscritto, datato e firmato da entrambi i coniugi. La forma scritta comprende qualsiasi comunicazione elettronica che permetta una registrazione durevole della clausola attributiva di competenza.

Tuttavia, se la legge dello Stato membro partecipante in cui entrambi i coniugi hanno la residenza abituale nel momento in cui è concluso l'accordo prevede requisiti di forma supplementari per tali accordi, si applicano tali requisiti. Se la residenza abituale dei coniugi si trova in Stati membri partecipanti diversi e la legge di tali Stati membri prevede requisiti di forma differenti, l'accordo è valido, quanto alla forma, se soddisfa i requisiti della legge di uno dei due Stati.

4. Ove previsto dalla legge del foro, i coniugi possono del pari designare la legge applicabile nel corso del procedimento dinanzi all'autorità giurisdizionale. In tal caso, è sufficiente che quest'ultima metta agli atti tale designazione in conformità della legge del foro.

#### *Articolo 4*

##### *Legge applicabile in mancanza di scelta ad opera delle parti*

In mancanza di una scelta ai sensi dell'articolo 3, il divorzio e la separazione personale sono disciplinati dalla legge dello Stato:

- a) della residenza abituale dei coniugi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale o, in mancanza,
- b) dell'ultima residenza abituale dei coniugi sempre che tale periodo non si sia concluso più di un anno prima che fosse adita l'autorità giurisdizionale, se uno di essi vi risiede ancora nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale o, in mancanza,
- c) di cui i due coniugi sono cittadini nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale o, in mancanza,
- d) in cui è adita l'autorità giurisdizionale.

#### *Articolo 5*

##### *Applicazione della legge del foro*

Qualora la legge applicabile ai sensi dell'articolo 3 o 4 non preveda il divorzio o non conceda a uno dei coniugi, perché appartenente all'uno o all'altro sesso, pari condizioni di accesso al divorzio o alla separazione personale, si applica la legge del foro.

##### *Esclusione del rinvio*

Qualora il presente regolamento prescriva l'applicazione della legge di uno Stato, esso si riferisce all'applicazione delle norme giuridiche in vigore in quello Stato, ad esclusione delle norme di diritto internazionale privato.

*Articolo 7*  
*Ordine pubblico*

L'applicazione di una norma della legge designata dal presente regolamento può essere esclusa solo qualora tale applicazione risulti manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico del foro.

*Articolo 8*  
*Stati con più sistemi giuridici*

1. Ove uno Stato si componga di più unità territoriali, ciascuna con una normativa propria in materia di divorzio e separazione personale, ogni unità territoriale è considerata come uno Stato ai fini della determinazione della legge applicabile ai sensi del presente regolamento.

2. Uno Stato membro partecipante in cui differenti unità territoriali abbiano le proprie norme giuridiche in materia di divorzio e separazione personale non è tenuto ad applicare il presente regolamento ai conflitti di leggi che riguardano unicamente tali unità territoriali.

### **Capo III – Altre disposizioni**

*Articolo 9*  
*Informazioni da parte degli Stati membri partecipanti*

1. Entro il [tre mesi dopo la data di applicazione del presente articolo] gli Stati membri partecipanti comunicano alla Commissione le eventuali disposizioni nazionali riguardo:

- a) ai requisiti di forma per gli accordi relativi scelta della legge applicabile, nonché
- b) alla possibilità di designare la legge applicabile in conformità dell'articolo 3, paragrafo 4.

Gli Stati membri partecipanti comunicano alla Commissione qualsiasi successiva modifica di tali disposizioni.

2. La Commissione rende accessibili a tutti le informazioni comunicate conformemente al paragrafo 1 con mezzi appropriati, in particolare tramite il sito web della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

*Articolo 10*  
*Disposizioni transitorie*

1. Il presente regolamento si applica ai procedimenti avviati e agli accordi di cui all'articolo 3 conclusi posteriormente alla data di applicazione conformemente all'articolo 13.

Tuttavia, si applica anche l'accordo sulla scelta della legge applicabile concluso conformemente alla legge di uno Stato membro partecipante prima della data di applicazione del presente regolamento, sempre che soddisfi le condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 3, primo comma.

2. Il presente regolamento lascia impregiudicati gli accordi sulla scelta della legge applicabile conclusi conformemente alla legge dello Stato membro partecipante in cui ha sede l'autorità giurisdizionale adita prima della data di applicazione del presente regolamento.

#### *Articolo 11*

##### *Rapporti con altre convenzioni internazionali in vigore*

1. Il presente regolamento non osta all'applicazione delle convenzioni bilaterali o multilaterali di cui uno o più Stati membri partecipanti sono parti contraenti al momento dell'adozione del presente regolamento e che riguardano materie disciplinate dal presente regolamento, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri partecipanti ai sensi dell'articolo 351 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. In deroga al paragrafo 1, il presente regolamento prevale, tra gli Stati membri partecipanti, sulle convenzioni riguardanti materie disciplinate dal presente regolamento, di cui uno o più Stati membri partecipanti sono parti contraenti.

#### *Articolo 12*

##### *Clausola di revisione*

Entro il [*cinque anni dopo la data di applicazione del presente regolamento*], la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sull'applicazione del presente regolamento. Tale relazione è corredata, se del caso, di proposte di modifica.

## **Capo IV – Disposizioni finali**

#### *Articolo 13*

##### *Entrata in vigore e applicazione*

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Esso si applica a decorrere dal [*dodici mesi dopo la data di adozione del presente regolamento*] ad eccezione dell'articolo 9, che si applica a decorrere dal [*sei mesi dopo la data di adozione del presente regolamento*].

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri partecipanti conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles, il [...].

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*





# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII-*bis*  
n. 11

## RISOLUZIONE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore DIVINA)

*approvata nella seduta del 16 giugno 2010*

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO RELATIVO  
ALL'ATTUAZIONE DI UNA COOPERAZIONE RAFFORZATA  
NEL SETTORE DELLA LEGGE APPLICABILE AL DIVORZIO E  
ALLA SEPARAZIONE PERSONALE (COM(2010) 105 DEF.)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1, 5 e 6, del Regolamento*

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 21 giugno 2010**  
—————

La Commissione, esaminato l'atto COM(2010) 105 def.,

considerato che esso rappresenta il primo caso di cooperazione rafforzata nell'Unione europea dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona;

considerato che tale cooperazione rafforzata è stata proposta da nove Stati membri, inclusa l'Italia, a seguito del fallimento, nel giugno 2008, dei negoziati sulla proposta di regolamento mirante a modificare il regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, riguardante le decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, introducendovi norme relative alla legge applicabile in materia matrimoniale (cosiddetto regolamento ROMA III);

considerato che la proposta di cooperazione rafforzata riprende la proposta ROMA III limitatamente alla parte riguardante la legge applicabile e non più a quella sulla competenza giurisdizionale e sull'annullamento del matrimonio;

tenuto conto che la proposta ROMA III, rientrando in uno degli esperimenti di sussidiarietà della Conferenza delle commissioni per gli affari europei (COSAC), è stata già oggetto di esame, nella scorsa legislatura, da parte della Commissione, che in merito ha formulato, in data 4 ottobre 2006, un parere favorevole con osservazioni, di cui il Governo italiano ha tenuto conto di sede di negoziato, come evidenziato nel documento del Consiglio n. 17021/06, del 21 dicembre 2006;

ritenuto che il progressivo allargamento dell'Unione europea ad altri Stati europei e le maggiori facilitazioni connesse con la libera circolazione delle persone hanno determinato e determineranno una notevole crescita numerica delle unioni matrimoniali con coniugi di nazionalità diversa oppure che vivono in Stati membri diversi o in uno Stato membro di cui almeno uno dei due non è cittadino;

constatato che nell'Unione non esistono norme armonizzate in materia di scelta della legge applicabile in materia matrimoniale, e che i divorzi transnazionali rappresentano oramai quasi il 13 per cento di tutti i divorzi pronunciati, con elevati costi per i cittadini europei;

valutati gli obiettivi della proposta in esame, che sono quelli di superare l'incertezza giuridica dell'attuale quadro normativo dell'Unione europea, di rafforzare la flessibilità delle norme e di concedere un limitato margine di scelta ai coniugi circa la legge applicabile;

apprezzata l'iniziativa dei nove Stati membri, tra cui l'Italia, volta all'instaurazione di una cooperazione rafforzata in questa materia,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi.

Per quanto concerne il principio di sussidiarietà, pur trattandosi di una cooperazione rafforzata che, per definizione, rappresenta un istituto non adottato a livello dell'Unione, ma soltanto da un numero ristretto di Stati membri, la proposta appare conforme ad esso in quanto, considerata la natura e la portata del problema riguardante i divorzi e le separazioni transnazionali, gli obiettivi della stessa non possono essere raggiunti dagli Stati singolarmente. L'assenza degli Stati membri dell'Unione non partecipanti alla cooperazione rafforzata non esclude l'utilità dell'iniziativa legislativa e la sua corrispondenza al principio di sussidiarietà, ancorché applicato in un'accezione ristretta.

La proposta appare conforme al principio di proporzionalità, poiché le misure previste non vanno oltre quanto necessario al fine del raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Quanto ai contenuti di merito della proposta si deve ricordare che, nel parere espresso dalla Commissione il 4 ottobre 2006, sulla precedente proposta, veniva rilevato che «il ventaglio di scelte da parte dei coniugi circa la legge applicabile» potrebbe «prestarsi ad abusi. Una predeterminazione *ex lege* dei criteri di individuazione del tribunale e della legge applicabile, mediante meccanismi automatici e gerarchizzati, sembra rispondere in maniera più appropriata alla considerazione che l'ordinamento italiano attribuisce allo *status* di coniuge».

Tale affermazione va meglio coordinata con quanto ora previsto dalla nuova proposta di regolamento, di cui l'Italia, per il tramite del Governo italiano, è stata firmataria e che sancisce chiaramente il principio della libertà di scelta della legge applicabile da parte dei coniugi.

Tuttavia, in riferimento all'accordo scritto tra i coniugi, di cui all'articolo 3, paragrafo 3, della proposta, ed al fine di rafforzare maggiormente la tutela del coniuge più debole, sarebbe opportuno inserire una disposizione che consenta, a ciascuna delle parti dell'accordo, di recedere unilateralmente dall'accordo stesso sino alla scadenza del termine di costituzione delle parti innanzi all'autorità giurisdizionale adita. In alternativa a questa soluzione, si potrebbe riprendere quanto già contenuto nel precedente parere del 4 ottobre 2006 e cioè prevedere che «l'accordo scritto, che può intercorrere tra i due soggetti del matrimonio nel momento finale dello scioglimento, venga confermato dall'autorità giudiziaria nel corso del procedimento o che lo stesso giudice renda edotte le parti, in maniera esaustiva, circa le diverse opzioni percorribili».

Nel caso di recesso unilaterale o nel caso di mancata conferma in giudizio dell'accordo, si applicherebbe l'articolo 4 della proposta che contiene, con norma dispositiva, le regole applicabili in mancanza di scelta da parte dei coniugi ovvero in caso di scelta non più valida.

Infine, la necessità di consentire il recesso unilaterale dall'accordo sino alla scadenza del termine di costituzione delle parti innanzi all'autorità giurisdizionale adita ovvero la conferma dell'accordo innanzi al giudice, come previsto per le ipotesi a regime di cui all'articolo 3, dovrebbe essere estesa anche alle fattispecie ricadenti nel regime transitorio di cui all'articolo 10 della proposta.

Bruxelles, 14 OCT. 2010  
C/2010/7148

*Signor Presidente,*

*La ringrazio vivamente per la Sua lettera del 21 giugno 2010 con l'allegato parere del Senato della Repubblica italiana relativo alla proposta della Commissione del 24 marzo 2010 riguardante un regolamento (UE) del Consiglio sull'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale {COM(2010) 105} ('la proposta Roma III').*

*La Commissione ha preso atto che il Senato considera favorevolmente la proposta Roma III per quanto concerne la sua conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.*

*Quanto ai rilievi del Senato sui requisiti formali relativi all'accordo con cui viene scelta la legislazione, la Commissione osserva quanto segue:*

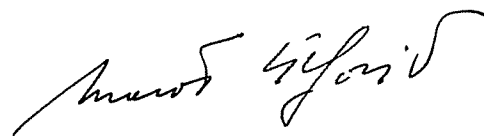
*la Commissione condivide la preoccupazione espressa dal Senato che la scelta da parte del coniuge debba essere consapevole. Nel parere formulato nel 2008 in merito alla proposta Roma III della Commissione del 2006, il Parlamento europeo ha evidenziato la necessità di tutelare il coniuge 'più debole'. Nella sua proposta del 24 marzo 2010, la Commissione ha pertanto apportato una serie di modifiche su proposta del Parlamento europeo atte a garantire una scelta consapevole circa la legge applicabile e a tutelare il coniuge 'più debole'.*

*La formulazione dell'articolo 3 della proposta del 24 marzo 2010 è modellata sull'articolo 20 bis della proposta del 2006 modificato in seguito ai negoziati del Consiglio (cfr. documento 9712/08 JUSTCIV 106 del Consiglio dell'Unione Europea). L'articolo 3 rappresenta un compromesso ben equilibrato.*

*Nel caso in cui tale compromesso venga confermato, sembrerebbe che, in mancanza di una norma comune in merito al recesso dall'accordo, la legge applicabile a tale recesso verrà disciplinata dal diritto nazionale dell'autorità giurisdizionale adita per il divorzio o separazione personale.*

*Spero che le informazioni forniteLe possano esserLe utili e aiutarLa a fare chiarezza sulle intenzioni della Commissione circa i requisiti formali relativi all'accordo con cui viene scelta la legislazione in seno alla proposta Roma III.*

*La prego di accogliere, signor Presidente, i sensi della mia più alta stima.*



*On. Renato Giuseppe Schifani  
Presidente del Senato della Repubblica italiana  
Piazza dei Caprettari 79  
I-00186 Roma  
Italia*



## **LE SUCCESSIONI TRANSFRONTALIERE**







COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.10.2009  
COM(2009) 154 definitivo

2009/0157 (COD)

Proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo**

{SEC(2009) 410}

{SEC(2009) 411}

## RELAZIONE

### **1. Contesto della proposta**

#### **1.1. Contesto generale**

L'articolo 61 del trattato che istituisce la Comunità europea (in prosieguo: il "trattato") prevede la progressiva istituzione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare tramite l'adozione di misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile. L'articolo 65 del trattato specifica che tali misure includono "il miglioramento e la semplificazione del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, comprese le decisioni extragiudiziali" nonché "la promozione della compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di competenza giurisdizionale". I numerosi provvedimenti già adottati su questa base, in particolare il regolamento (CE) n. 44/2001<sup>1</sup>, escludono le successioni dal loro ambito di applicazione.

L'adozione di uno strumento europeo in materia di successioni è già prevista nelle priorità del Piano d'azione di Vienna<sup>2</sup> del 1998. Il Programma dell'Aia<sup>3</sup> invita la Commissione a presentare uno strumento che affronti la questione nel suo complesso: legge applicabile, competenza giurisdizionale e riconoscimento, provvedimenti amministrativi (certificato di eredità, registrazione dei testamenti). Conformemente alle conclusioni della valutazione d'impatto, il problema della registrazione dei testamenti sarà oggetto di una prossima iniziativa comunitaria.

#### **1.2. Motivazione e obiettivi della proposta**

L'importanza delle successioni transfrontaliere all'interno dell'Unione europea è evidenziata nella valutazione d'impatto in allegato alla proposta. La diversità delle norme di diritto sostanziale e delle norme che regolano la competenza internazionale o la legge applicabile, la molteplicità delle autorità che possono essere adite nell'ambito di una successione internazionale e la frammentazione delle successioni che il divergere di tali norme può comportare ostacolano la libera circolazione delle persone nell'Unione, che hanno quindi grandi difficoltà a esercitare i loro diritti nell'ambito di una successione internazionale. Le diversità normative impediscono altresì il pieno esercizio del diritto di proprietà privata che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, costituisce parte integrante dei diritti fondamentali di cui la Corte garantisce il rispetto<sup>4</sup>. La presente proposta è diretta a consentire a chi risiede nell'Unione europea di organizzare in anticipo la propria successione e di assicurare in maniera efficace i diritti degli eredi e/o dei legatari e degli altri congiunti del defunto, nonché dei creditori della successione.

---

<sup>1</sup> GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

<sup>2</sup> GU C 19 del 23.1.1999.

<sup>3</sup> Si vedano le conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004.

<sup>4</sup> Sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee 28 aprile 1998, causa C-200/96, *Metronome Musik*, Racc. pag. I-01953; 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, *Alliance for Natural Health and others*, Racc. pag. I-06451.

## 2. Risultati delle consultazioni – valutazione d'impatto

La preparazione della presente proposta è stata preceduta da ampie consultazioni con gli Stati membri, le altre istituzioni e i cittadini. La Commissione ha ricevuto uno studio sulle successioni internazionali nell'Unione europea, realizzato dal *Deutsches Notarinstitut* nel novembre del 2002<sup>5</sup>. Il libro verde della Commissione su successioni e testamenti<sup>6</sup>, pubblicato il 1° marzo 2005, ha dato adito a circa 60 risposte e a un'audizione pubblica il 30 novembre 2006<sup>7</sup>. Un gruppo di esperti denominato "PRM III/IV", istituito dalla Commissione il 1° marzo 2006<sup>8</sup>, si è riunito sette volte tra il 2006 e il 2008, e la Commissione ha organizzato una riunione di esperti nazionali il 30 giugno 2008. I contributi ricevuti confermano la necessità di approntare uno strumento comunitario in questo settore e sostengono l'adozione di una proposta che comprenda, *inter alia*, le questioni relative al diritto applicabile, alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla creazione di un certificato successorio europeo<sup>9</sup>. L'adozione di uno strumento di questo tipo ha riscosso l'approvazione del Parlamento europeo<sup>10</sup> e del Comitato economico e sociale europeo<sup>11</sup>. La Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto allegata alla proposta.

## 3. Elementi giuridici della proposta

### 3.1. Base giuridica

L'articolo 67, paragrafo 5, del trattato dispone che il Consiglio adotta le misure previste all'articolo 65 secondo la procedura di codecisione di cui all'articolo 251 del trattato, ad esclusione degli "aspetti connessi con il diritto di famiglia".

Occorre anzitutto sottolineare che la maggior parte degli Stati membri, ad eccezione dei paesi nordici, considera il diritto successorio una materia distinta dal diritto di famiglia, a causa degli elementi patrimoniali preponderanti. Anche a livello di diritto sostanziale le due materie presentano differenze notevoli. La finalità principale del diritto successorio consiste nel definire le norme relative alla delazione dell'eredità e nel disciplinarne la trasmissione. A differenza del diritto successorio, il diritto di famiglia regola soprattutto i rapporti giuridici relativi al matrimonio e alla vita di coppia, alla filiazione e allo stato civile delle persone. La sua funzione sociale precipua si sostanzia nella protezione dei legami familiari. Inoltre, contrariamente al diritto di famiglia, in cui la volontà degli individui assume una rilevanza marginale e la grande maggioranza dei rapporti è disciplinata da disposizioni di ordine pubblico, il diritto successorio resta una materia in cui la volontà del titolare dei diritti riveste un ruolo considerevole.

Tra queste due branche del diritto civile esiste pertanto un'autonomia sufficiente da permettere una trattazione separata. Essendo l'articolo 67, paragrafo 5, secondo trattino, del trattato una disposizione eccezionale, le istituzioni devono interpretarlo e applicarlo restrittivamente. Tale

---

<sup>5</sup> <http://www.successions.org>.

<sup>6</sup> COM(2005) 65, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l16017.htm>.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/successions/news\\_contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/successions/news_contributions_en.htm).

<sup>8</sup> GU C 51 del 1.3.2006, pag. 3.

<sup>9</sup>

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/successions/contributions/summary\\_contributions\\_successions\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/successions/contributions/summary_contributions_successions_fr.pdf)

<sup>10</sup> Risoluzione del 16.11.2006, P6\_TA(2006)0496.

<sup>11</sup> Parere del 26.10.2005, GU C 28 del 3.2.2006, pag. 1–5.

disposizione eccezionale non si applica pertanto al presente regolamento in materia di successioni.

Le istituzioni comunitarie dispongono di una certa discrezionalità per stabilire se una misura sia necessaria al corretto funzionamento del mercato interno. La presente proposta intende eliminare qualsiasi ostacolo alla libera circolazione delle persone che risulti dalle divergenze tra le disposizioni degli Stati membri relative alle successioni internazionali.

### **3.2. Principio di sussidiarietà**

Gli obiettivi della proposta possono essere conseguiti esclusivamente stabilendo, in materia di successioni internazionali, norme comuni identiche, che garantiscano la certezza del diritto e la prevedibilità per i cittadini. Un'azione unilaterale degli Stati membri sarebbe quindi contraria a tale obiettivo. Esiste una convenzione dell'Aia sulla legge applicabile alle successioni (in prosieguo: "la Convenzione"), che non è mai entrata in vigore<sup>12</sup>. 16 Stati membri hanno invece ratificato la Convenzione dell'Aia del 5 ottobre 1961 sul conflitto di leggi in materia di forma delle disposizioni testamentarie. Nell'interesse della Comunità, sarebbe auspicabile che la ratificassero anche gli Stati membri restanti.

Tutte le consultazioni e gli studi hanno confermato la vastità dei problemi affrontati dalla presente proposta.

### **3.3. Principio di proporzionalità e scelta dello strumento**

La proposta è strettamente limitata a quanto necessario per conseguire i suoi obiettivi e non mira ad armonizzare il diritto successorio né il diritto reale degli Stati membri; essa non influisce nemmeno sul trattamento fiscale dell'eredità applicato dagli Stati membri. Di conseguenza, le successioni internazionali potranno sempre provocare, tra i regimi fiscali nazionali, discrepanze che rischiano di generare situazioni di doppia imposizione o discriminazioni. Nel corso del 2010 la Commissione intende presentare una comunicazione che affronti tali questioni.

Le esigenze di certezza del diritto e di prevedibilità rendono necessarie norme chiare e uniformi e impongono la scelta del regolamento. Gli obiettivi risulterebbero compromessi se gli Stati membri disponessero di un margine di discrezionalità in sede di attuazione delle norme.

## **4. Commento degli articoli**

### **4.1. Capo I – Ambito di applicazione e definizioni**

#### *Articolo 1*

Il concetto di "successione" deve essere interpretato autonomamente come comprensivo di tutti gli aspetti di una successione, in particolare la delazione, l'amministrazione e la liquidazione.

---

<sup>12</sup> Convenzione dell'Aia dell'1 agosto 1989 sulla legge applicabile alle successioni a causa di morte.

L'esclusione di diritti e beni creati o trasferiti con strumenti diversi dalla successione a causa di morte concerne non soltanto le forme di "comproprietà" (*joint tenancy*) note ai sistemi di *common law*, bensì anche tutte le forme di liberalità previste dal diritto civile.

L'eccezione prevista per il *trust* non osta all'applicazione della legge che, in forza del presente regolamento, disciplina la successione.

Alla lettera j) è precisato che il regolamento si applica all'acquisizione per via successoria di un diritto reale su un bene, ma non al contenuto di tale diritto. Il regolamento non pregiudica il *numerus clausus* dei diritti reali degli Stati membri, la qualificazione dei beni e dei diritti e la determinazione delle prerogative del titolare di tali diritti. Di conseguenza, è nulla, in linea di principio, la costituzione di un diritto reale sconosciuto all'ordinamento giuridico del luogo in cui si trova il bene. Il diritto successorio non può comportare che, nello Stato membro in cui si trova il bene, venga introdotta una suddivisione o una modalità del diritto di proprietà che quello Stato non conosce. A mo' di esempio, non è possibile introdurre un usufrutto in uno Stato che non conosce tale diritto. Per contro, l'eccezione non si applica al trasferimento per via successoria di un diritto reale conosciuto nello Stato membro in cui è situato il bene.

È altresì esclusa la pubblicità dei diritti reali, in particolare il funzionamento dei registri immobiliari e gli effetti dell'iscrizione ovvero della mancata iscrizione in tali registri.

#### *Articolo 2*

**Organo giurisdizionale:** generalmente le successioni sono oggetto di contenzioso stragiudiziale. Il concetto di organo giurisdizionale utilizzato nel presente regolamento è inteso in senso lato e include altre autorità che possono svolgere funzioni di tipo giurisdizionale, in particolare per delega, compresi quindi i notai e i cancellieri.

### **4.2. Capo II – Competenza**

#### *Articolo 4*

Le norme relative alla competenza giurisdizionale in materia di successioni differiscono notevolmente tra gli Stati membri. Ne risultano conflitti di competenza positivi allorché gli organi giurisdizionali di più Stati si dichiarano competenti, ovvero conflitti di competenza negativi quando nessuno di tali organi si ritiene competente. Per evitare ai cittadini tali difficoltà serve una regola unitaria. La competenza dello Stato membro dell'ultima residenza abituale del defunto è il criterio più diffuso tra gli Stati membri e coincide solitamente con il luogo in cui si trovano i beni del defunto. Tali organi giurisdizionali saranno competenti a statuire su tutti gli aspetti della successione, indipendentemente dal fatto che si tratti di giurisdizione volontaria o contenziosa.

#### *Articolo 5*

Il rinvio a un organo giurisdizionale più adatto non dovrebbe essere automatico laddove il defunto abbia scelto la legge di un altro Stato membro. L'organo giurisdizionale competente dovrebbe tenere conto, in particolare, degli interessi del defunto, degli eredi, legatari e creditori, e della loro residenza abituale. Tale norma consentirebbe soprattutto di pervenire ad una soluzione equilibrata nel caso in cui il defunto risiedesse da poco tempo in uno Stato membro diverso da quello della cittadinanza, e la sua famiglia fosse rimasta nello Stato membro d'origine.

## Articolo 6

Per le ipotesi in cui il defunto avesse la residenza in uno Stato terzo, tale norma garantisce l'accesso alla giustizia agli eredi e ai creditori comunitari, quando la situazione presenta stretti legami con uno Stato membro a causa della presenza di un bene.

## Articolo 9

Gli stretti legami tra la situazione successoria e la situazione sostanziale richiedono una competenza eccezionale degli organi giurisdizionali dello Stato membro del luogo in cui è ubicato il bene quando la legge di quest'ultimo Stato prescrive l'intervento dei propri organi giurisdizionali. Tuttavia, tale competenza è strettamente limitata agli aspetti di diritto reale relativi alla trasmissione del bene.

### 4.3. Capo III – Legge applicabile

## Articolo 16

### *Un regime unitario*

Le consultazioni hanno evidenziato gli inconvenienti del regime cosiddetto "scissionista", in cui la successione mobiliare è disciplinata dalla legge del domicilio del defunto e la successione immobiliare dalla legge dello Stato in cui si trova il bene. Tale regime crea più masse ereditarie, ognuna soggetta ad una legge diversa che determina con modalità diverse gli eredi e la rispettiva parte di eredità, nonché la suddivisione e la liquidazione della successione. Scegliendo un regime unitario il regolamento subordina la successione a un'unica legge ed evita così tali inconvenienti. Un regime unitario permette altresì al testatore di pianificare equamente la ripartizione dei suoi beni tra gli eredi, indipendentemente dal luogo in cui sono ubicati i beni stessi.

### *Il criterio di collegamento: la legge dell'ultima residenza abituale del defunto*

Il regolamento accoglie questo criterio anziché quello della cittadinanza, in quanto coincidente con il centro degli interessi del defunto e spesso con il luogo in cui è situata la maggior parte dei suoi beni. Il collegamento in questo modo è più favorevole all'integrazione nello Stato membro di residenza abituale ed evita qualsiasi discriminazione nei confronti di coloro che vi risiedono senza averne la cittadinanza. Le norme di conflitto di numerosi Stati membri e tutti gli strumenti moderni, in particolare la Convenzione, scelgono d'altronde la residenza abituale quale criterio di collegamento.

## Articolo 17

Tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri prevedono meccanismi destinati a garantire il sostentamento dei congiunti stretti del defunto, principalmente tramite la legittima. Tuttavia, i testatori cittadini di uno Stato membro nel quale le donazioni *inter vivos* sono irrevocabili possono confermarne la validità scegliendo la propria legge nazionale come legge che disciplina la successione. Uno degli obiettivi fondamentali del regolamento è assicurare che tali meccanismi siano rispettati. Nel consentire al testatore di scegliere la legge applicabile, occorre trovare un compromesso tra i vantaggi che tale scelta comporta, ad esempio la certezza del diritto e una più agevole pianificazione della successione, e la tutela degli interessi legittimi dei congiunti stretti del defunto, in particolare del coniuge e dei figli superstiti. Per questo motivo, il regolamento consente al testatore di scegliere soltanto la legge

dello Stato di cui ha la cittadinanza, possibilità da contemperarsi con la norma generale che vuole l'applicazione della legge dello Stato di residenza. Tale scelta permette al testatore che abbia esercitato il diritto di libera circolazione nell'Unione europea, ma che voglia conservare legami stretti con il proprio paese di origine, di preservare il vincolo culturale tramite la successione, soluzione peraltro raccomandata dallo stesso Parlamento europeo.

*Esclusione di altre opzioni.* Il regolamento esclude la possibilità di invocare come legge applicabile alla successione la legge applicabile al regime matrimoniale del testatore. Tale disposizione avrebbe ammesso scelte multiple nelle ipotesi in cui, per i regimi matrimoniali, i coniugi godono di una maggiore flessibilità nella scelta della legge applicabile. Il risultato sarebbe stato contrario agli obiettivi esposti in precedenza.

#### *Articolo 18*

Occorre stabilire regole sulla legge applicabile ai patti successori e ai testamenti congiuntivi, utilizzati in alcuni Stati al fine di organizzare, ad esempio, il trasferimento di un'impresa o di permettere al coniuge superstite di beneficiare del patrimonio comune.

#### *Articolo 21*

Tale articolo è destinato, in particolare, a tenere conto di alcune peculiarità degli ordinamenti giuridici di *common law*, come quello inglese, in cui gli eredi non succedono direttamente nei diritti del defunto al momento della morte, ma la successione è curata da un amministratore nominato e controllato dal giudice.

#### *Articolo 22*

A causa della loro destinazione economica, familiare o sociale, taluni immobili, imprese o altre categorie di beni soggiacciono a un regime successorio particolare nello Stato membro in cui sono situati, e ciò va rispettato. Un regime particolare di questo genere è previsto, ad esempio, per le aziende agricole familiari. Tale eccezione necessita di un'interpretazione restrittiva ai fini della sua compatibilità con l'obiettivo generale del presente regolamento e non si applica, in particolare, né al regime scissionista, né alla legittima.

#### *Articolo 27*

Il ricorso all'ordine pubblico deve avere carattere eccezionale. Una divergenza tra le leggi relative alla tutela degli interessi legittimi dei congiunti stretti del defunto non può giustificare l'intervento in quanto sarebbe incompatibile con l'obiettivo di garantire l'applicazione di un'unica legge a tutti i beni della successione.

### **4.4. Capo IV – Riconoscimento ed esecuzione**

Le disposizioni di questo capo sono mutate dalle corrispondenti norme del regolamento (CE) n. 44/2001. Il riconoscimento di tutte le decisioni e transazioni giudiziarie è previsto al fine di concretizzare, in materia di successioni, il principio del riconoscimento reciproco che a sua volta si fonda sul principio della fiducia reciproca. I motivi del mancato riconoscimento sono stati quindi ridotti al minimo indispensabile.

#### **4.5. Capo V – Atti pubblici**

Alla luce dell'importanza pratica degli atti pubblici in materia di successioni, il presente regolamento dovrebbe garantirne il riconoscimento ai fini della loro libera circolazione. Il riconoscimento comporta che tali atti godono, quanto al contenuto dell'atto registrato e ai fatti che vi sono riportati, dello stesso valore probatorio pieno degli atti pubblici nazionali o, come avviene nel loro paese d'origine, di una presunzione di autenticità nonché dell'efficacia esecutiva nei limiti fissati dal presente regolamento.

#### **4.6. Capo VI – Certificato successorio europeo**

Ai fini della rapida risoluzione delle questioni legate ad una successione internazionale, il presente regolamento introduce un certificato successorio europeo. Per facilitarne la circolazione all'interno dell'Unione occorre adottare un modello uniforme di certificato e designare l'autorità competente a livello internazionale per il suo rilascio. La coerenza con le norme di competenza nel merito impone che tale autorità coincida con l'organo giurisdizionale competente a decidere sulla successione.

Tale certificato non sostituisce i certificati esistenti in alcuni Stati membri. Nello Stato membro dell'autorità competente, la prova della qualità di erede e dei poteri dell'amministratore o esecutore testamentario si effettua quindi secondo le procedure di diritto interno.



Proposta di

## **REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 61, lettera c), e l'articolo 67, paragrafo 5, secondo trattino,

vista la proposta della Commissione<sup>13</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>14</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato,

considerando quanto segue:

- (1) La Comunità si prefigge l'obiettivo di conservare e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Per realizzare gradualmente tale spazio la Comunità deve adottare misure nel settore della cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transfrontaliere, nella misura necessaria al corretto funzionamento del mercato interno.
- (2) A norma dell'articolo 65, lettera b), del trattato, tali misure devono includere tra l'altro la promozione della compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di competenza giurisdizionale.
- (3) Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha avallato il principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e altre decisioni delle autorità giudiziarie quale pietra angolare della cooperazione giudiziaria in materia civile, invitando il Consiglio e la Commissione ad adottare un programma di misure per l'attuazione di tale principio.
- (4) Il 30 novembre 2000 il Consiglio ha adottato il progetto di programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>15</sup>. Il programma ravvisa nelle misure relative all'armonizzazione delle norme sul conflitto di leggi gli strumenti che facilitano il reciproco riconoscimento delle decisioni e prevede l'elaborazione di uno strumento in

---

<sup>13</sup> GU C [...] del [...], pag.[..].

<sup>14</sup> GU C [...] del [...], pag.[..].

<sup>15</sup> GU C 12 del 15.1.2001, pag. 1.

materia di successioni e testamenti, materia esclusa, in particolare, dal regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio del 22 dicembre 2000 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>16</sup>.

- (5) Il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 ha adottato un nuovo programma dal titolo "Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea<sup>17</sup>", il quale sottolinea la necessità di adottare, entro il 2011, uno strumento sul diritto delle successioni che includa la questione del conflitto di leggi, della competenza giurisdizionale, del reciproco riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in questo settore, un certificato d'eredità europeo ed un meccanismo che consenta una conoscenza precisa dell'esistenza di ultime volontà e di testamenti dei cittadini dell'Unione europea.
- (6) Occorre contribuire al corretto funzionamento del mercato interno rimuovendo gli ostacoli alla libera circolazione di persone che attualmente incontrano difficoltà nell'esercizio dei loro diritti nell'ambito di una successione internazionale. Nello spazio europeo di giustizia, i cittadini devono poter organizzare in anticipo la propria successione. I diritti degli eredi e legatari, degli altri congiunti del defunto nonché dei creditori della successione devono essere garantiti in maniera efficace.
- (7) Per conseguire tali obiettivi è opportuno che il presente regolamento raggruppi le disposizioni concernenti la competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in questo settore, e il certificato successorio europeo.
- (8) Il campo di applicazione del presente regolamento dovrebbe estendersi a tutte le questioni di diritto civile relative ad una successione a causa di morte, ossia a qualunque modalità di trasmissione della proprietà *mortis causa*, che si tratti di un atto volontario per disposizione testamentaria o patto successorio, ovvero di una trasmissione della proprietà *mortis causa* nel contesto di una successione legale.
- (9) La validità e gli effetti delle liberalità sono disciplinati dal regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I)<sup>18</sup>. Le liberalità dovranno pertanto essere escluse dal campo di applicazione del presente regolamento, al pari di altri diritti e beni creati o trasferiti con strumenti diversi dalla successione. È tuttavia opportuno che spetti alla legge successoria determinata in applicazione del presente regolamento specificare se tale liberalità o altro atto di disposizione *inter vivos* che comporti l'acquisizione immediata di un diritto reale possa far sorgere un obbligo di restituzione, riduzione o presa in considerazione nel calcolo delle quote ereditarie secondo la legge successoria.
- (10) Sebbene spetti al presente regolamento definire il modo di acquisto di un diritto reale su beni materiali o immateriali ai sensi della legge applicabile alla successione, è invece opportuno che soggiaccia alle norme nazionali sul conflitto di leggi l'elenco tassativo ("*numerus clausus*") dei diritti reali riconosciuti dal diritto nazionale degli

---

<sup>16</sup> GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

<sup>17</sup> GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1.

<sup>18</sup> GU L 177 del 4.7.2008, pag. 6.

Stati membri, disciplinato in linea di principio dalla *lex rei sitae*. E' altresì opportuno che sia esclusa dal campo d'applicazione del presente regolamento la pubblicità di tali diritti, in particolare il funzionamento dei registri immobiliari e gli effetti dell'iscrizione o della mancata iscrizione in tali registri, aspetti parimenti disciplinati dalla legge locale.

- (11) Onde tenere conto delle diverse modalità di disciplinare la successione negli Stati membri, il presente regolamento dovrà definire la competenza degli organi giurisdizionali *lato sensu*, compresa la competenza delle autorità non giudiziarie che esercitino la funzione giurisdizionale, in particolare per delega.
- (12) In considerazione della crescente mobilità dei cittadini europei e al fine di favorire una buona amministrazione della giustizia nell'Unione europea e garantire un criterio di collegamento oggettivo tra la successione e lo Stato membro che esercita la competenza, è opportuno che il presente regolamento attribuisca la competenza agli organi giurisdizionali dello Stato membro dell'ultima residenza abituale del defunto per l'intera successione. Per le stesse ragioni, il presente regolamento dovrebbe permettere all'organo giurisdizionale competente, a titolo eccezionale e a determinate condizioni, di rinviare la causa all'organo giurisdizionale dello Stato di cui il defunto aveva la cittadinanza, se più adatto a conoscere della causa.
- (13) Onde agevolare il riconoscimento reciproco, d'ora innanzi non è più auspicabile prevedere il rinvio alle norme di competenza del diritto nazionale. Occorre pertanto che il presente regolamento determini i casi in cui un organo giurisdizionale di uno Stato membro può esercitare una competenza sussidiaria.
- (14) Per semplificare l'esistenza a eredi e legatari residenti in uno Stato membro diverso da quello degli organi giurisdizionali competenti in ordine alla successione, il regolamento deve autorizzarli a rendere le dichiarazioni relative all'accettazione dell'eredità o alla sua rinuncia nella forma prevista dalla legge dello Stato della loro residenza abituale, se necessario dinanzi gli organi giurisdizionali di quello Stato.
- (15) Dalla stretta interconnessione tra la situazione successoria e la situazione sostanziale consegue che il regolamento dovrebbe prevedere la competenza eccezionale degli organi giurisdizionali dello Stato membro del luogo in cui è ubicato il bene qualora la legge di tale Stato disponga l'intervento dei suoi organi giurisdizionali per decidere misure di diritto reale relative alla trasmissione di quel bene e alla sua trascrizione nei pubblici registri immobiliari.
- (16) Il funzionamento armonioso della giustizia presuppone che non vengano emesse, in due Stati membri, decisioni tra loro incompatibili. A tal fine è opportuno che il presente regolamento contempli norme generali di procedura mutuata dal regolamento (CE) n. 44/2001.
- (17) Affinché i cittadini possano beneficiare, nel rispetto della certezza del diritto, dei vantaggi offerti dal mercato interno, è necessario che il presente regolamento consenta loro di conoscere in anticipo la legge applicabile alla loro successione. Occorre introdurre norme armonizzate sul conflitto di leggi per evitare che negli Stati membri siano emesse decisioni tra loro incompatibili. La regola principale dovrebbe garantire che la successione sia disciplinata da una legge prevedibile, con la quale presenta collegamenti stretti. In ossequio al principio di certezza del diritto, tale legge dovrebbe

applicarsi a tutti i beni della successione, indipendentemente dalla loro natura o dal luogo in cui si trovano, evitando così le difficoltà derivanti dal frazionamento della successione.

- (18) Il presente regolamento dovrebbe accrescere la possibilità dei cittadini di organizzare in anticipo la successione consentendo loro di scegliere la legge applicabile. Tale scelta dovrà essere rigidamente disciplinata onde rispettare le aspettative legittime di eredi e legatari.
- (19) Non è oggetto del presente regolamento la validità formale delle disposizioni *mortis causa*. Il suo campo d'applicazione, per gli Stati membri che l'hanno ratificata, è disciplinato dalle disposizioni della Convenzione dell'Aia del 5 ottobre 1961 sui conflitti di legge in materia di forma delle disposizioni testamentarie
- (20) Al fine di agevolare il riconoscimento dei diritti successori acquisiti in uno Stato membro, la norma di conflitto dovrebbe favorire la validità dei patti successori accogliendo criteri di collegamento alternativi. Andrebbero preservate le aspettative legittime dei terzi.
- (21) Per quanto compatibile con l'obiettivo generale del presente regolamento e al fine di agevolare il trasferimento di un diritto reale acquisito in base alla legge successoria, il presente regolamento non dovrebbe ostare all'applicazione di determinate norme imperative, tassativamente elencate, della legge in cui è ubicato il bene.
- (22) A causa della loro destinazione economica, familiare o sociale, taluni immobili, imprese o altre categorie di beni soggiacciono a un regime successorio particolare nello Stato membro in cui sono situati. Il presente regolamento dovrebbe rispettare tale regime particolare. È tuttavia, necessario che questa eccezione all'applicazione della legge successoria sia interpretata restrittivamente per essere compatibile con l'obiettivo generale del regolamento. L'eccezione non si applica, in particolare, alla norma di conflitto che sottopone i beni immobili ad una normativa diversa da quella che disciplina i beni mobili, né alla legittima.
- (23) Le differenze, da un lato, tra le soluzioni nazionali quanto al diritto dello Stato sull'eredità vacante, dall'altro a livello di disciplina della fattispecie in cui non è noto l'ordine di decesso di una o più persone, possono produrre soluzioni contraddittorie o addirittura non portare a soluzione alcuna. Il presente regolamento dovrebbe prevedere un risultato coerente nel rispetto del diritto sostanziale degli Stati membri.
- (24) In presenza di circostanze eccezionali, per ragioni di interesse pubblico gli organi giurisdizionali degli Stati membri dovrebbero poter disapplicare la legge straniera qualora la sua applicazione in una precisa fattispecie risultasse contraria all'ordine pubblico del foro. Tuttavia, agli organi giurisdizionali non dovrà essere consentito di avvalersi dell'eccezione di ordine pubblico per disapplicare la legge di un altro Stato membro ovvero per rifiutare di riconoscere o eseguire la decisione, l'atto pubblico, la transazione giudiziale o il certificato successorio europeo emessi in un altro Stato membro, in violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare del suo articolo 21 che vieta qualsiasi forma di discriminazione.
- (25) Alla luce del suo obiettivo generale, ossia il riconoscimento reciproco delle decisioni emesse negli Stati membri in materia di successioni a causa di morte, il presente

regolamento dovrà prevedere norme relative al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni mutuandole dalle disposizioni del regolamento (CE) n. 44/2001 e adattandole, ove necessario, alle specifiche esigenze della materia oggetto del presente regolamento.

- (26) Per tenere conto delle diverse modalità di disciplinare le questioni relative alle successioni negli Stati membri, è opportuno che il presente regolamento assicuri il riconoscimento e l'esecuzione degli atti pubblici. Tuttavia, gli atti pubblici non possono essere assimilati alle decisioni giudiziarie per quanto concerne il loro riconoscimento. In conseguenza del riconoscimento, gli atti pubblici godono dello stesso valore probatorio quanto al contenuto dell'atto e degli stessi effetti che nel paese d'origine, nonché di una presunzione di validità che può venir meno in caso di contestazione. Tale validità potrà quindi essere messa in discussione in qualsiasi momento dinanzi a un organo giurisdizionale dello Stato membro di origine dell'atto pubblico, nel rispetto delle condizioni procedurali definite da tale Stato.
- (27) Una disciplina rapida, accessibile ed efficace delle successioni internazionali all'interno dell'Unione europea comporta la possibilità per l'erede, il legatario, l'esecutore testamentario o l'amministratore di dimostrare con facilità e in via stragiudiziale la rispettiva qualità negli Stati membri in cui si trovano i beni della successione. Per agevolare la libera circolazione di tale prova nell'Unione europea, il presente regolamento deve introdurre un modello uniforme di certificato successorio europeo e designare l'autorità competente per il rilascio. In ossequio al principio di sussidiarietà, tale certificato non deve sostituirsi alle procedure interne agli Stati membri. È opportuno che il presente regolamento precisi l'interazione con queste ultime.
- (28) In conseguenza degli impegni internazionali sottoscritti dagli Stati membri, il presente regolamento lascia impregiudicate, al momento della sua adozione, le convenzioni internazionali di cui uno o più di essi sono parti. La coerenza con gli obiettivi generali del presente regolamento esige tuttavia che, tra gli Stati membri, esso prevalga sulle convenzioni.
- (29) Al fine di facilitare l'applicazione del presente regolamento, è opportuno prevedere l'obbligo in capo agli Stati membri di comunicare talune informazioni concernenti le rispettive normative successorie nell'ambito della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, istituita con decisione 2001/470/CE del Consiglio del 28 maggio 2001<sup>19</sup>.
- (30) Le misure necessarie ai fini dell'attuazione del presente regolamento vanno adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>20</sup>.
- (31) È opportuno, in particolare, autorizzare la Commissione ad adottare eventuali modifiche dei moduli previsti dal presente regolamento secondo la procedura di cui all'articolo 3 della decisione 1999/468/CE.

---

<sup>19</sup> GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25.

<sup>20</sup> GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

- (32) Laddove il concetto di "cittadinanza" serve a determinare la legge applicabile, occorre considerare che alcuni Stati, il cui ordinamento giuridico è basato sulla *common law*, utilizzano il concetto di "*domicile*" e non già quello di "cittadinanza" come criterio di collegamento equivalente in materia di successioni.
- (33) Dato che gli obiettivi del presente regolamento, ossia la libera circolazione delle persone, l'organizzazione anticipata da parte dei cittadini europei della loro successione in un contesto internazionale, i diritti degli eredi e dei legatari, degli altri congiunti del defunto nonché dei creditori della successione non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti del regolamento, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, conformemente al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente regolamento non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tali obiettivi, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (34) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente l'articolo 21 che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Gli organi giurisdizionali degli Stati membri devono applicare il presente regolamento nel rispetto di tali diritti e principi.
- (35) Conformemente agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, [il Regno Unito e l'Irlanda hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione del presente regolamento]/[fatto salvo l'articolo 4 del richiamato protocollo, il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano all'adozione del presente regolamento che non è quindi vincolante né applicabile in quei due paesi].
- (36) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non partecipa all'adozione del presente regolamento che non è quindi vincolante né applicabile in Danimarca,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

## Capo I

### Ambito d'applicazione e definizioni

#### *Articolo 1* *Ambito d'applicazione*

1. Il presente regolamento si applica alle successioni a causa di morte. Esso non si applica alle materie fiscali, doganali e amministrative.
2. Nel presente regolamento, per "Stato membro" si intendono tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca [, del Regno Unito e dell'Irlanda].
3. Sono esclusi dall'ambito d'applicazione del presente regolamento:
  - (a) lo stato delle persone fisiche, i rapporti di famiglia e i rapporti che hanno effetti comparabili;
  - (b) la capacità giuridica delle persone fisiche, fatto salvo l'articolo 19, paragrafo 2, lettere c) e d);
  - (c) la scomparsa, l'assenza e la morte presunta di una persona fisica;
  - (d) le questioni inerenti al regime patrimoniale tra coniugi e al regime patrimoniale applicabile a rapporti che hanno effetti comparabili al matrimonio;
  - (e) le obbligazioni alimentari;
  - (f) i diritti e beni creati o trasferiti con strumenti diversi dalla successione a causa di morte, quali le liberalità, la comproprietà con reversibilità a favore del superstite, i piani pensione, i contratti di assicurazione e accordi analoghi, fatto salvo l'articolo 19, paragrafo 2, lettera j);
  - (g) le questioni inerenti al diritto delle società, quali le clausole contenute negli atti costitutivi e negli statuti di società, associazioni e persone giuridiche che stabiliscono la destinazione delle quote di partecipazione alla morte dei loro membri;
  - (h) lo scioglimento, l'estinzione e la fusione di società, associazioni e persone giuridiche;
  - (i) la costituzione, il funzionamento e lo scioglimento di *trust*;
  - (j) la natura dei diritti reali sui beni e la pubblicità di tali diritti.

## *Articolo 2* *Definizioni*

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- (a) "successione a causa di morte": qualsiasi modalità di trasmissione della proprietà *mortis causa*, che si tratti di un atto volontario per disposizione testamentaria o patto successorio, ovvero di una trasmissione di proprietà *mortis causa* nel contesto di una successione legale;
- (b) "organo giurisdizionale": l'autorità giudiziaria o l'autorità competente degli Stati membri che eserciti una funzione giurisdizionale in materia di successioni. Agli organi giurisdizionali sono equiparati i pubblici ufficiali che, per delega dei pubblici poteri, esercitano funzioni di competenza degli organi giurisdizionali ai sensi del presente regolamento;
- (c) "patto successorio": l'accordo che conferisce, modifica o revoca, con o senza controprestazione, diritti nella successione futura di una o più persone parti dell'accordo;
- (d) "testamenti congiuntivi": i testamenti redatti da due o più persone con lo stesso atto, a favore di un terzo e/o a titolo di disposizione reciproca;
- (e) "Stato membro di origine": lo Stato membro in cui, a seconda dei casi, è stata emessa la decisione, è stata approvata o conclusa la transazione giudiziaria, è stato formato l'atto pubblico;
- (f) "Stato membro richiesto": lo Stato membro in cui vengono richiesti il riconoscimento e/o l'esecuzione della decisione, della transazione giudiziaria o dell'atto pubblico;
- (g) "decisione": a prescindere dalla denominazione usata, qualsiasi decisione in materia di successioni emessa da un giudice di uno Stato membro, quale ad esempio decreto, ordinanza, sentenza o mandato di esecuzione, nonché la determinazione delle spese giudiziali da parte del cancelliere;
- (h) "atto pubblico": qualsiasi documento che sia stato formalmente redatto o registrato come atto pubblico e la cui autenticità:
  - riguardi la firma e il contenuto e
  - sia stata attestata da un'autorità pubblica o da altra autorità a ciò autorizzata dallo Stato membro di origine;
- (i) "certificato successorio europeo": il certificato rilasciato dall'organo giurisdizionale competente in applicazione del capo VI del presente regolamento.



## Capo II

### Competenza

#### *Articolo 3*

#### *Organi giurisdizionali*

Le disposizioni del presente capo si applicano a tutti gli organi giurisdizionali degli Stati membri e, solo in quanto necessario, anche alle autorità non giudiziarie.

#### *Articolo 4*

#### *Competenza generale*

Fatte salve le disposizioni del presente regolamento, sono competenti a decidere in materia di successioni gli organi giurisdizionali dello Stato membro nel cui territorio il defunto aveva la residenza abituale al momento della morte.

#### *Articolo 5*

#### *Rinvio all'organo giurisdizionale più adatto a conoscere della causa*

1. Nelle ipotesi in cui il defunto avesse scelto la legge di uno Stato membro per disciplinare la sua successione conformemente all'articolo 17, l'organo giurisdizionale adito in conformità dell'articolo 4 può, su istanza di parte e se ritiene che gli organi giurisdizionali dello Stato membro della legge scelta siano più adatti a conoscere della causa, sospendere il giudizio e invitare le parti ad adire gli organi giurisdizionali di quello Stato.
2. L'organo giurisdizionale competente ai sensi dell'articolo 4 fissa un termine entro il quale devono essere aditi, in conformità del paragrafo 1, gli organi giurisdizionali dello Stato membro della legge scelta. Decorso inutilmente tale termine, la competenza continua ad essere esercitata dall'organo giurisdizionale precedentemente adito.
3. Gli organi giurisdizionali dello Stato membro della legge scelta accettano la competenza entro un termine massimo di otto settimane dal momento in cui sono aditi in conformità del paragrafo 2. In questo caso, l'organo giurisdizionale precedentemente adito declina la propria competenza. In caso contrario, la competenza continua ad essere esercitata dall'organo giurisdizionale precedentemente adito.

#### *Articolo 6*

#### *Competenza residua*

Se, al momento della morte, il defunto non risiedeva abitualmente in nessuno Stato membro, sono comunque competenti gli organi giurisdizionali di uno Stato membro in quanto alcuni beni della successione si trovano nel suo territorio e:

- (a) la precedente residenza abituale del defunto era stabilita in quello Stato membro, purché questi non abbia cessato di risiedervi più di cinque anni prima che fosse adito l'organo giurisdizionale; o, in mancanza,
- (b) il defunto possedeva la cittadinanza di quello Stato membro al momento della morte; o, in mancanza,
- (c) un erede o legatario risiede abitualmente in quello Stato membro; o, in mancanza,
- (d) la domanda riguarda esclusivamente tali beni.

*Articolo 7*  
*Domanda riconvenzionale*

L'organo giurisdizionale dinanzi al quale pende un procedimento in base agli articoli 4, 5 o 6 è altresì competente a esaminare la domanda riconvenzionale in quanto essa rientri nell'ambito di applicazione del presente regolamento.

*Articolo 8*  
*Competenza in materia di accettazione dell'eredità o di rinuncia all'eredità*

Gli organi giurisdizionali dello Stato membro di residenza abituale dell'erede o del legatario sono altresì competenti a ricevere le dichiarazioni di accettazione dell'eredità o di un legato ovvero di rinuncia all'eredità o a un legato, oppure dirette a limitare la responsabilità dell'erede o del legatario, quando tali dichiarazioni vanno rese dinanzi ad un organo giurisdizionale.

*Articolo 9*  
*Competenza degli organi giurisdizionali del luogo in cui è situato il bene*

Ove la legge dello Stato membro luogo di situazione del bene preveda l'intervento dei suoi organi giurisdizionali per adottare misure di diritto sostanziale relative alla trasmissione di quel bene, alla sua iscrizione o trascrizione nei pubblici registri immobiliari, sono competenti ad adottare tali misure gli organi giurisdizionali di quello Stato membro.

*Articolo 10*  
*Adizione dell'organo giurisdizionale*

Ai fini del presente capo, un organo giurisdizionale è considerato adito:

- (a) alla data in cui la domanda giudiziale o un atto equivalente è depositato presso l'organo giurisdizionale, a condizione che il ricorrente non abbia in seguito ommesso di prendere le misure che era tenuto a prendere affinché l'atto fosse notificato o comunicato al convenuto; o,
- (b) qualora l'atto debba essere notificato o comunicato prima di essere depositato presso l'organo giurisdizionale, alla data della sua ricezione da parte

dell'autorità incaricata della notificazione o comunicazione, a condizione che il ricorrente non abbia in seguito omissso di prendere le misure che era tenuto a prendere affinché l'atto fosse depositato presso l'organo giurisdizionale.

*Articolo 11*  
*Verifica della competenza*

L'organo giurisdizionale di uno Stato membro investito di una controversia per la quale non è competente in base al presente regolamento dichiara d'ufficio la propria incompetenza.

*Articolo 12*  
*Verifica della ricevibilità*

1. Se il convenuto che ha la residenza abituale nel territorio di uno Stato diverso dallo Stato membro in cui l'azione è stata proposta non compare, l'organo giurisdizionale competente sospende il procedimento finché non sia accertato che il convenuto è stato messo nelle condizioni di ricevere la domanda giudiziale o atto equivalente in tempo utile a consentirgli di presentare le proprie difese o che sono stati effettuati tutti gli adempimenti in tal senso.
2. In luogo delle disposizioni del paragrafo 1 si applica l'articolo 19 del regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativo alla notificazione negli Stati membri di atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale<sup>21</sup>, qualora sia stato necessario trasmettere da uno Stato membro a un altro la domanda giudiziale o un atto equivalente a norma di tale regolamento.
3. Ove non siano applicabili le disposizioni del regolamento (CE) n. 1393/2007, si applica l'articolo 15 della convenzione dell'Aia del 15 novembre 1965 relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero di atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, qualora sia stato necessario trasmettere all'estero la domanda giudiziale o un atto equivalente a norma di tale convenzione.

*Articolo 13*  
*Litispendenza*

1. Qualora davanti ad organi giurisdizionali di Stati membri differenti e tra le stesse parti siano state proposte domande aventi il medesimo oggetto e il medesimo titolo, l'organo giurisdizionale successivamente adito sospende d'ufficio il procedimento finché sia stata accertata la competenza dell'organo giurisdizionale adito in precedenza.
2. Ove sia accertata la competenza dell'organo giurisdizionale adito per primo, l'organo giurisdizionale successivamente adito dichiara la propria incompetenza a favore del primo.

---

<sup>21</sup> GU L 324 del 10.12.2007, pag. 79.

*Articolo 14*  
*Connessione*

1. Ove più cause connesse siano pendenti dinanzi a organi giurisdizionali di diversi Stati membri, l'organo giurisdizionale successivamente adito può sospendere il procedimento.
2. Se tali cause sono pendenti in primo grado, l'organo giurisdizionale successivamente adito può parimenti dichiarare la propria incompetenza su richiesta di una delle parti a condizione che l'organo giurisdizionale adito per primo sia competente a conoscere delle domande proposte e la sua legge consenta la riunione dei procedimenti.
3. Agli effetti del presente articolo sono connesse le cause aventi tra di loro un legame così stretto da rendere opportune una trattazione e una decisione uniche per evitare soluzioni tra di loro incompatibili ove le cause fossero trattate separatamente.

*Articolo 15*  
*Provvedimenti provvisori e cautelari*

I provvedimenti provvisori o cautelari previsti dalla legge di uno Stato membro possono essere richiesti alle autorità giudiziarie di tale Stato anche se, in forza del presente regolamento, la competenza a conoscere nel merito è riconosciuta agli organi giurisdizionali di un altro Stato membro.

## **Capo III**

### **Legge applicabile**

*Articolo 16*  
*Norma generale*

Salvo disposizione contraria del presente regolamento, la legge applicabile all'intera successione è quella dello Stato in cui il defunto aveva la residenza abituale al momento della morte.

*Articolo 17*  
*Libertà di scelta*

1. Una persona può scegliere come legge disciplinante la sua intera successione la legge dello Stato di cui ha la cittadinanza.
2. La designazione della legge applicabile è espressa e fatta a mezzo di dichiarazione resa nella forma di disposizione *mortis causa*.
3. L'esistenza e la validità sostanziale del consenso relativo alla designazione della legge applicabile sono disciplinate dalla legge designata.

4. La modifica o la revoca di tale designazione da parte di chi designa la legge applicabile devono soddisfare le condizioni di forma previste per la modifica o la revoca di una disposizione *mortis causa*.

*Articolo 18*  
*Patti successori*

1. Il patto avente ad oggetto la successione di una persona è disciplinato dalla legge che sarebbe stata applicabile, in forza del presente regolamento, alla successione di tale persona se fosse deceduta il giorno della conclusione dell'accordo. Se, in base a questa legge, il patto è invalido, ne sarà tuttavia ammessa la validità se ad ammetterla è la legge che, al momento della morte, è applicabile alla successione in forza del presente regolamento. Sarà quindi questa la legge che disciplina il patto.
2. Il patto avente ad oggetto la successione di più persone è valido quanto al contenuto solo se ad ammetterne la validità è la legge che, in base all'articolo 16, sarebbe stata applicabile alla successione di una delle persone della cui successione si tratta, se fossero decedute il giorno della conclusione dell'accordo. Qualora il patto sia valido in base alla legge applicabile alla successione di una sola di tali persone, si applica questa legge. Qualora il patto sia valido in base alla legge applicabile alla successione di più di una di tali persone, il patto è disciplinato dalla legge con la quale presenta i legami più stretti.
3. Le parti possono designare come legge disciplinante il loro accordo la legge che la persona o una delle persone della cui successione si tratta avrebbe potuto scegliere in forza dell'articolo 17.
4. L'applicazione della legge prevista dal presente articolo non pregiudica i diritti di chi non è parte del patto e, in forza della legge designata agli articoli 16 o 17, ha diritto alla quota di legittima ovvero ha altri diritti di cui non può essere privato dalla persona della cui successione si tratta.

*Articolo 19*  
*Ambito della legge applicabile*

1. La legge designata dal capo III disciplina l'intera successione, dal momento della sua apertura fino alla trasmissione definitiva dell'eredità agli aventi diritto.
2. Tale legge disciplina in particolare:
  - (a) le cause, il momento e il luogo dell'apertura della successione;
  - (b) la vocazione degli eredi e legatari, compresi i diritti successori del coniuge superstite, la determinazione delle quote rispettive, gli oneri imposti dal defunto e gli altri diritti sulla successione derivanti dal decesso;
  - (c) la capacità di succedere;
  - (d) le cause specifiche dell'incapacità di disporre o di ricevere;

- (e) la diseredazione e l'indegnità;
- (f) la trasmissione agli eredi e legatari dei beni e dei diritti costituenti la successione, comprese le condizioni e gli effetti dell'accettazione dell'eredità o del legato ovvero della rinuncia all'eredità o al legato;
- (g) i poteri degli eredi, degli esecutori testamentari e altri amministratori della successione, in particolare la vendita dei beni e il pagamento dei creditori;
- (h) la responsabilità per i debiti ereditati;
- (i) la quota disponibile, le quote di legittima e altre restrizioni alla libertà di disporre *mortis causa*, comprese le attribuzioni prelevate sulla successione da un'autorità giudiziaria o da altra autorità a favore dei congiunti stretti del defunto;
- (j) la restituzione e la riduzione delle liberalità nonché la loro presa in considerazione nel calcolo delle quote ereditarie;
- (k) la validità, l'interpretazione, la modifica e la revoca di una disposizione *mortis causa*, ad eccezione della sua validità formale;
- (l) la divisione dell'eredità.

#### *Articolo 20*

##### *Validità formale dell'accettazione o della rinuncia*

Fatto salvo l'articolo 19, l'accettazione dell'eredità o di un legato o la rinuncia ad essi, ovvero la dichiarazione volta a limitare la responsabilità dell'erede o del legatario è parimenti valida se soddisfa le condizioni della legge dello Stato in cui risiede abitualmente l'erede o il legatario.

#### *Articolo 21*

##### *Applicazione della legge del luogo di situazione del bene*

1. La legge applicabile alla successione non osta all'applicazione della legge dello Stato luogo di situazione del bene qualora questa prescriva, per l'accettazione dell'eredità o di un legato o la rinuncia ad essi, ulteriori adempimenti rispetto a quelli previsti dalla legge applicabile alla successione.
2. La legge applicabile alla successione non osta all'applicazione della legge dello Stato membro luogo di situazione del bene:
  - (a) qualora subordini l'amministrazione e la liquidazione dell'eredità alla nomina di un amministratore o di un esecutore testamentario da parte di un'autorità di quello Stato membro. La legge applicabile alla successione disciplina la determinazione di quanti, eredi, legatari, esecutori testamentari o amministratori, possono essere incaricati dell'amministrazione e della liquidazione dell'eredità;

- (b) qualora subordini la trasmissione definitiva dell'eredità agli aventi diritto al pagamento anticipato delle imposte di successione.

*Articolo 22*  
*Regimi successori speciali*

La legge applicabile in forza del presente regolamento lascia impregiudicati i regimi successori particolari ai quali sono sottoposti alcuni immobili, imprese o altre categorie speciali di beni in base alla legge dello Stato membro in cui sono situati, a causa della loro destinazione economica, familiare o sociale qualora, secondo detta legge, il regime si applichi indipendentemente dalla legge che disciplina la successione.

*Articolo 23*  
*Commorienti*

Quando due o più persone le cui successioni sono regolate da leggi diverse decedono in circostanze che non consentono di determinare l'ordine del decesso, e quelle leggi disciplinano la fattispecie con disposizioni tra loro incompatibili ovvero non la disciplinano affatto, nessuna di tali persone ha diritto di succedere all'altra o alle altre.

*Articolo 24*  
*Eredità vacante*

Quando, secondo la legge applicabile in forza del presente regolamento, non vi sono eredi né legatari istituiti per mezzo di una disposizione *mortis causa*, né persone fisiche che abbiano diritto di succedere, l'applicazione della legge così determinata non osta al diritto di uno Stato membro, o di un'istituzione designata dalla legge di quello Stato membro di acquisire i beni ereditari situati sul suo territorio.

*Articolo 25*  
*Carattere universale*

La legge designata dal presente regolamento si applica *erga omnes*, anche nel caso in cui non sia la legge di uno Stato membro.

*Articolo 26*  
*Rinvio*

Quando prescrive l'applicazione della legge di uno Stato, il presente regolamento intende le norme giuridiche in vigore in quello Stato, ad esclusione delle norme di diritto internazionale privato.

*Articolo 27*  
*Ordine pubblico*

1. L'applicazione di una norma della legge designata dal presente regolamento può essere esclusa solo qualora tale applicazione risulti incompatibile con l'ordine pubblico del foro.
2. In particolare, non può essere considerata contraria all'ordine pubblico del foro l'applicazione di una norma della legge designata dal presente regolamento per il solo fatto che le modalità da quella previste in relazione alla legittima differiscono dalle modalità vigenti nel foro.

*Articolo 28*  
*Sistemi non unificati*

1. Ove uno Stato si componga di più unità territoriali, ciascuna con una normativa propria in materia di successioni a causa di morte, ogni unità territoriale è considerata come uno Stato ai fini della determinazione della legge applicabile ai sensi del presente regolamento.
2. Uno Stato membro in cui diverse unità territoriali abbiano le proprie norme giuridiche in materia di successioni non è tenuto ad applicare il presente regolamento ai conflitti di legge che riguardano unicamente tali unità territoriali.

## **Capo IV**

### **Riconoscimento e esecuzione**

*Articolo 29*  
*Riconoscimento di una decisione*

Le decisioni emesse in applicazione del presente regolamento sono riconosciute negli altri Stati membri senza che siano necessari ulteriori procedimenti.

In caso di contestazione, ogni parte interessata che chieda il riconoscimento in via principale di una decisione può far accertare, secondo il procedimento di cui agli articoli da 38 a 56 del regolamento (CE) n. 44/2001, che la decisione deve essere riconosciuta. Se il riconoscimento è richiesto in via incidentale davanti a un organo giurisdizionale di uno Stato membro, tale organo giurisdizionale è competente al riguardo.

*Articolo 30*  
*Motivi di diniego del riconoscimento*

Le decisioni non sono riconosciute:



- (a) se il riconoscimento è manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto, fermo restando che le norme sulla competenza non riguardano l'ordine pubblico;
- (b) se la domanda giudiziale o un atto equivalente non è stato notificato o comunicato al convenuto contumace in tempo utile e in modo tale da consentirgli di presentare le proprie difese eccetto qualora, pur avendone avuto la possibilità, egli non abbia impugnato la decisione;
- (c) se sono in contrasto con una decisione emessa tra le medesime parti nello Stato membro richiesto;
- (d) se sono in contrasto con una decisione emessa precedentemente tra le medesime parti in un altro Stato membro o in un paese terzo, in una controversia avente il medesimo oggetto e il medesimo titolo, allorché tale decisione presenta le condizioni necessarie per essere riconosciuta nello Stato membro richiesto.

*Articolo 31*  
*Divieto di riesame del merito*

In nessun caso la decisione straniera può formare oggetto di un riesame del merito.

*Articolo 32*  
*Sospensione del procedimento*

L'organo giurisdizionale di uno Stato membro dinanzi al quale è chiesto il riconoscimento di una decisione emessa in un altro Stato membro può sospendere il procedimento se la decisione in questione è stata impugnata con un mezzo ordinario.

*Articolo 33*  
*Esecutività delle decisioni*

Le decisioni emesse in uno Stato membro e ivi esecutive e le transazioni giudiziarie sono eseguite negli altri Stati membri in conformità degli articoli da 38 a 56 e dell'articolo 58 del regolamento (CE) n. 44/2001.

## **Capo V**

### **Atti pubblici**

*Articolo 34*  
*Riconoscimento degli atti pubblici*

Gli atti pubblici formati in uno Stato membro sono riconosciuti negli altri Stati membri, salvo contestazione della validità secondo le formalità previste nello Stato membro d'origine e a

condizione che il riconoscimento non sia contrario all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto.

*Articolo 35*  
*Esecutività degli atti pubblici*

Gli atti pubblici formati ed aventi efficacia esecutiva in uno Stato membro sono, su istanza di parte, dichiarati esecutivi in un altro Stato membro conformemente alla procedura contemplata agli articoli da 38 a 57 del regolamento (CE) n.44/2001. Il giudice al quale l'istanza è proposta ai sensi degli articoli 43 e 44 di tale regolamento rigetta o revoca la dichiarazione di esecutività solo se l'esecuzione dell'atto pubblico è manifestamente contraria all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto o se dinanzi ad un giudice dello Stato membro di origine dell'atto pubblico è pendente un giudizio avente ad oggetto la contestazione della validità dell'atto.

## **Capo VI**

### **Certificato successorio europeo**

*Articolo 36*  
*Creazione di un certificato successorio europeo*

1. Il presente regolamento introduce un certificato successorio europeo che costituisce la prova della qualità di erede, di legatario e dei poteri degli esecutori testamentari o dei terzi amministratori. Il certificato è rilasciato dall'autorità competente in forza del presente capo, conformemente alla legge applicabile alla successione in base al capo III del presente regolamento.
2. L'uso al certificato successorio europeo non è obbligatorio. Il certificato non si sostituisce alle procedure nazionali, tuttavia i suoi effetti sono riconosciuti anche nello Stato membro le cui autorità lo hanno rilasciato in forza del presente capo.

*Articolo 37*  
*Competenza a rilasciare il certificato*

1. Il certificato è rilasciato su istanza di chi ha l'obbligo di provare la qualità di erede, di legatario e i poteri degli esecutori testamentari o terzi amministratori.
2. Il certificato è redatto dall'organo giurisdizionale competente dello Stato membro i cui organi giurisdizionali sono competenti in forza degli articoli 4, 5 e 6.

*Articolo 38*  
*Contenuto della domanda*

1. Chiunque richieda il rilascio di un certificato successorio indica, usando il modulo di cui all'allegato I e sempreché sia a conoscenza di quanto segue:

- (a) i dati del defunto: cognome, nome/nomi, sesso, stato civile, cittadinanza, codice di identificazione (se disponibile), indirizzo dell'ultima residenza abituale, data e luogo del decesso;
  - (b) i dati del richiedente: cognome, nome/nomi, sesso, cittadinanza, codice d'identificazione (se disponibile), indirizzo, legame di parentela o di affinità con il defunto;
  - (c) gli elementi di fatto o di diritto comprovanti il suo diritto di succedere ovvero di amministrare ovvero di dare esecuzione alla successione. Se è a conoscenza di una disposizione *mortis causa*, il richiedente ne allega copia alla domanda;
  - (d) se si sostituisce ad altri eredi o legatari e, in tal caso, la prova della morte degli stessi o di altro evento che impedisca loro di concorrere alla successione;
  - (e) se il defunto abbia stipulato un contratto di matrimonio; in tal caso, alla domanda dovrà essere allegata copia del contratto di matrimonio;
  - (f) se sia a conoscenza di un'azione di contestazione riguardo ai diritti successori.
2. Il richiedente deve dimostrare l'esattezza delle informazioni con documenti originali. Se produrre questi documenti è impossibile ovvero comporta difficoltà sproporzionate, sono ammessi altri mezzi di prova.
  3. L'organo giurisdizionale competente adotta opportune misure per accertare la veridicità delle dichiarazioni. Ove il diritto interno lo consenta, l'organo giurisdizionale dispone che le dichiarazioni siano rese sotto giuramento.

*Articolo 39*  
*Certificato parziale*

Può essere richiesto e rilasciato un certificato parziale che attesti:

- (a) i diritti di ciascun erede o legatario, e le rispettive quote ereditarie;
- (b) la devoluzione di un bene determinato, se lo consente la legge applicabile alla successione;
- (c) l'amministrazione della successione.

*Articolo 40*  
*Rilascio del certificato*

1. Il certificato è rilasciato solo se l'organo giurisdizionale competente considera provati i fatti addotti a sostegno della domanda. L'organo giurisdizionale competente rilascia il certificato senza indugi.
2. Sulla base delle dichiarazioni del richiedente, degli atti e altri mezzi di prova, l'organo giurisdizionale competente provvede d'ufficio a svolgere le indagini necessarie all'accertamento dei fatti e dispone l'acquisizione di ulteriori prove, ove lo ritenga opportuno.

3. Ai fini del presente capo, gli Stati membri autorizzano l'accesso degli organi giurisdizionali competenti degli altri Stati membri, in particolare ai registri dello stato civile, ai registri in cui è data pubblicità degli atti o dei fatti relativi alla successione o al regime matrimoniale della famiglia del defunto, e ai registri immobiliari.
4. L'organo giurisdizionale emittente può disporre la comparizione degli interessati e degli eventuali amministratori o esecutori, e procedere a pubblicazioni per invitare altri eventuali successibili a far valere i propri diritti.

*Articolo 41*  
*Contenuto del certificato*

1. Il certificato successorio europeo è redatto utilizzando il modulo di cui all'allegato II.
2. Il certificato successorio europeo deve contenere le seguenti indicazioni:
  - (a) l'organo giurisdizionale emittente, gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali tale organo si ritiene competente a rilasciare il certificato, la data di emissione;
  - (b) i dati del defunto: cognome, nome/nomi, sesso, stato civile, cittadinanza, codice d'identificazione (se disponibile), indirizzo dell'ultima residenza abituale, data e luogo del decesso;
  - (c) le eventuali convenzioni matrimoniali stipulate dal defunto;
  - (d) la legge applicabile alla successione in forza del presente regolamento e le circostanze di fatto e di diritto che hanno portato alla sua determinazione;
  - (e) gli elementi di fatto e di diritto da cui derivano i diritti ovvero i poteri degli eredi, legatari, esecutori testamentari o terzi amministratori: successione legale ovvero testamentaria ovvero derivante da patti successori;
  - (f) i dati del richiedente: cognome, nome/nomi, sesso, cittadinanza, codice d'identificazione (se disponibile), indirizzo, legame di parentela o di affinità con il defunto;
  - (g) se del caso, per ogni erede la natura dell'accettazione della successione;
  - (h) in presenza di più eredi, la quota ereditaria di ciascuno e, se del caso, l'elenco dei beni o diritti spettanti a ogni dato erede;
  - (i) l'elenco dei beni o diritti spettanti ai legatari in forza della legge applicabile alla successione;
  - (j) le restrizioni al diritto dell'erede in forza della legge applicabile alla successione conformemente al capo III ovvero alle disposizioni contenute nel testamento o nel patto successorio;

- (k) l'elenco degli atti che l'erede, il legatario, l'esecutore testamentario ovvero l'amministratore possono compiere sui beni ereditari in forza della legge applicabile alla successione.

#### *Articolo 42*

##### *Effetti del certificato successorio europeo*

1. Il certificato successorio europeo è riconosciuto di pieno diritto in tutti gli Stati membri quale prova della qualità di erede, di legatario e dei poteri degli esecutori testamentari o terzi amministratori.
2. Il contenuto del certificato si presume corrispondere al vero in tutti gli Stati membri durante il periodo di validità dello stesso. Si presume essere titolare del diritto a succedere o dei poteri di amministrazione indicati nel certificato colui che il certificato designa come erede, legatario, esecutore testamentario o amministratore e che non sussistano ulteriori condizioni o limitazioni diverse da quelle ivi indicate.
3. Chiunque paghi o consegni beni al titolare di un certificato abilitato a compiere tali atti in forza del certificato stesso è liberato dall'obbligo, purché non sappia che il contenuto del certificato non corrisponde al vero.
4. Chiunque abbia acquistato beni successori dal titolare di un certificato abilitato a disporre in forza dell'elenco annesso al certificato stesso si ritiene li abbia acquistati da una persona che poteva disporre, purché non sappia che il contenuto del certificato non corrisponde al vero.
5. Il certificato costituisce titolo valido per la trascrizione o l'iscrizione dell'acquisto a causa di morte nei pubblici registri dello Stato membro in cui si trovano i beni. La trascrizione avviene secondo le modalità stabilite dalla legge dello Stato membro sotto la cui autorità il registro è tenuto e produce gli effetti da quella previsti.

#### *Articolo 43*

##### *Rettifica, sospensione o annullamento del certificato successorio europeo*

1. L'originale del certificato è conservato dall'organo giurisdizionale emittente che ne rilascia una o più copie autentiche al richiedente o a chiunque abbia un interesse legittimo.
2. Le copie autentiche producono gli effetti previsti dall'articolo 42 per un periodo di tre mesi. Allo scadere del termine, i titolari del certificato o altri interessati devono richiedere, per esercitare i diritti successori, una nuova copia autentica all'organo giurisdizionale emittente.
3. Su istanza di un interessato rivolta all'organo giurisdizionale emittente o su iniziativa dello stesso organo, il certificato:
  - (a) è rettificato, in caso di errore materiale;
  - (b) è annotato in margine per indicare la sospensione dei suoi effetti ove se ne contesti l'autenticità;

- (c) è annullato ove sia dimostrato che non corrisponde al vero.
4. L'organo giurisdizionale emittente annota in margine all'originale del certificato la rettifica, la sospensione degli effetti o l'annullamento dello stesso e li comunica al richiedente.

*Articolo 44*  
*Mezzi di ricorso*

Gli Stati membri predispongono i mezzi di ricorso avverso la decisione di rilascio, diniego di rilascio, rettifica, sospensione o annullamento del certificato.

## **Capo VII**

### **Disposizioni generali e finali**

*Articolo 45*  
*Relazioni con le convenzioni internazionali in vigore*

1. Il presente regolamento non pregiudica l'applicazione delle convenzioni bilaterali o multilaterali di cui uno o più Stati membri sono parte al momento dell'adozione del presente regolamento e che riguardano materie ivi disciplinate, fatti salvi gli obblighi che incombono agli Stati membri in virtù dell'articolo 307 del trattato.
2. Nonostante il paragrafo 1, il presente regolamento prevale, tra gli Stati membri, sulle convenzioni che riguardano materie disciplinate dal presente regolamento e di cui sono parte gli Stati membri.

*Articolo 46*  
*Informazioni messe a disposizione dei cittadini*

Gli Stati membri forniscono, nel quadro della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, una descrizione dell'ordinamento giuridico e delle procedure nazionali in materia di diritto delle successioni, nonché i testi pertinenti, affinché siano messe a disposizione dei cittadini. Gli Stati membri comunicano qualsiasi successiva modifica di tali disposizioni.

*Articolo 47*  
*Modifica dei moduli*

Qualsiasi modifica dei moduli di cui agli articoli 38 e 41 è adottata secondo la procedura consultiva prevista all'articolo 48, paragrafo 2.

*Articolo 48*  
*Comitato*

1. La Commissione è assistita dal comitato istituito dall'articolo 75 del regolamento (CE) n. 44/2001.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE, nel rispetto del suo articolo 8.

*Articolo 49*  
*Clausola di riesame*

Entro il [...] la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione sull'applicazione del presente regolamento. Se del caso, la relazione è corredata di proposte di modifica.

*Articolo 50*  
*Disposizioni transitorie*

1. Il presente regolamento si applica alle successioni delle persone decedute dopo la data della sua applicazione.
2. Se il defunto aveva designato la legge applicabile alla sua successione prima della data di applicazione del presente regolamento, tale designazione è da considerarsi valida sempreché soddisfi le condizioni di cui all'articolo 17.
3. Se le parti di un patto successorio avevano designato la legge ad esso applicabile prima della data di applicazione del presente regolamento, tale designazione è da considerarsi valida sempreché soddisfi le condizioni di cui all'articolo 18.

*Articolo 51*  
*Entrata in vigore*

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento si applica dal [un anno dopo l'entrata in vigore].

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento europeo*  
*Il Presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il Presidente*

**PER COPIA CONFORME**  
Per la Segretaria generale,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Direttore della cancelleria



## **ALLEGATO I: DOMANDA DI CUI ALL'ARTICOLO 38 DEL REGOLAMENTO**

### **DOMANDA DI CERTIFICATO SUCCESSORIO EUROPEO**

(Articoli 36 e seguenti del regolamento [...] del Parlamento europeo e del Consiglio sulle successioni<sup>22</sup>)

#### **1. Stato membro**

BE  BG  CZ  DE  EE  [IE ] EL  ES  FR  IT  CY  LV  LT  LU  HU  MT   
NL  AT  PL  PT  RO  SI  SK  FI  SE  [UK ]

#### **2. Dati del defunto**

2.1. Cognome:

2.2. Nome/i:

2.3. Sesso:

2.4. Stato civile:

2.5. Cittadinanza:

2.6. Codice d'identificazione\*:

2.7. Data del decesso:

2.8. Luogo del decesso:

Indirizzo dell'ultima residenza abituale:

2.9. Via e numero/casella postale:

2.10. Località e CAP:

<sup>22</sup> GUL [...].

2.11. Paese:

**3. Dati del richiedente**

3.1. Cognome:

3.2. Nome/i:

3.3. Sesso:

3.4. Cittadinanza:

3.5. Codice d'identificazione\*:

3.6. Via e numero/casella postale:

3.7. Località e CAP:

3.8. Telefono:

3.9. Indirizzo e-mail:

3.10. Legame di parentela o di affinità con il defunto\*:

\*se applicabile

**4. Informazioni supplementari:**

4.1. Elementi di fatto o di diritto comprovanti il diritto a succedere:

4.2. Elementi di fatto o di diritto comprovanti il diritto di dare esecuzione ovvero amministrare la successione:

4.3. Il defunto ha effettuato disposizioni *mortis causa*?    si  no

In caso affermativo, allegare le disposizioni.\*

4.4. Il defunto ha stipulato un contratto di matrimonio? si  no

In caso affermativo, allegare il contratto.\*

4.5. Il richiedente si è sostituito ad altro erede o legatario? si  no

In caso affermativo, allegare la prova della morte o dell'evento che impedisce all'erede o legatario di concorrere alla successione.\*

4.6. Il richiedente è a conoscenza di un'azione di contestazione riguardo ai diritti successori? si  no

In caso affermativo, fornire informazioni sulla contestazione.\*

4.7. Allegare un elenco di tutte le relazioni del defunto, precisando il cognome, nome/nomi, natura della relazione con il defunto, data di nascita, cittadinanza e indirizzo.

\* Fornire documenti originali o copie autenticate, ove possibile.

Dichiaro sull'onore che le informazioni fornite sono quelle di cui dispongo.\*

**Data:**

**Firma:**

\*Articolo 38, paragrafo 3, nel caso di dichiarazioni rese sotto giuramento.

**ALLEGATO II: CERTIFICATO SUCCESSORIO EUROPEO DI CUI  
ALL'ARTICOLO 41**

**CERTIFICATO SUCCESSORIO EUROPEO**

(Articolo 41 del regolamento [...] del Parlamento europeo e del Consiglio sulle successioni<sup>23</sup>)

**1. Stato membro dell'organo giurisdizionale emittente**

BE  BG  CZ  DE  EE  [IE ] EL  ES  FR  IT  CY  LV  LT  LU  HU  MT  
 NL  AT  PL  PT  RO  SI  SK  FI  SE  [UK ]

**2. Informazioni sull'organo giurisdizionale**

2.1. Organo giurisdizionale competente in forza del seguente articolo del regolamento:

Articolo 4  Articolo 5  Articolo 6

2.2. Persona da contattare:

2.3. Indirizzo:

**3. Dati del defunto**

3.1. Cognome:

3.2. Nome/i:

3.3. Sesso:

---

<sup>23</sup> GU L [...].

3.4. Stato civile:

3.5. Cittadinanza:

3.6. Codice d'identificazione\*:

3.7. Data del decesso:

3.8. Luogo del decesso:

Indirizzo dell'ultima residenza abituale:

3.9. Via e numero/casella postale:

3.10. Località e CAP:

3.11. Paese:

3.12. Convenzioni matrimoniali:

3.13. Legge applicabile alla successione:

#### **4. Dati del richiedente**

4.1. Cognome:

4.2. Nome/i:

4.3. Sesso:

4.4. Cittadinanza:

4.5. Codice d'identificazione\*:

4.6. Via e numero/casella postale:

4.7. Località e CAP:

4.8. Telefono:

4.9. Indirizzo e-mail:

4.10. Legame di parentela o di affinità con il defunto\*:

\*se applicabile

**5. Prova della qualità di erede**

5.1. Il presente documento costituisce prova della qualità di erede si  no

5.2. Elenco degli eredi\*

Cognome	Nome/i	Data di nascita	Quota ereditaria	Restrizioni

\*se necessario, continuare su foglio separato.

5.3. L'accettazione dell'eredità, se del caso, è sottoposta a condizione (ad es. beneficio d'inventario)? si  no

In caso affermativo, precisare su foglio a parte la natura della condizione e i suoi effetti.

5.4. Elenco dei beni o diritti spettanti a un dato erede:\*

Cognome	Nome/i	Beni o diritti (specificare)

\*se necessario, continuare su foglio separato.

## 6. Prova della qualità di legatario

6.1. Il presente documento costituisce prova della qualità di legatario si  no

6.2. Elenco dei legatari*			
Cognome	Nome/i	Data di nascita	Diritto/i o bene/i spettanti al legatario in forza della disposizione <i>mortis causa</i>
*se necessario, continuare su foglio separato.			

<p><b>7. Prova della qualità di amministratore e/o esecutore</b></p> <p>7.1. Il presente documento costituisce prova della qualità di amministratore      si <input type="checkbox"/> no <input type="checkbox"/></p> <p>7.2. Il presente documento costituisce prova della qualità di esecutore      si <input type="checkbox"/> no <input type="checkbox"/></p> <p>7.3. Precisare la natura dei diritti di amministratore e/o esecutore, la base giuridica di tali diritti e un elenco indicativo degli atti che può compiere in forza di tali diritti:</p>
---



# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII  
n. 20

## RISOLUZIONE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

(Estensore GALPERTI)

*approvata nella seduta del 27 gennaio 2010*

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO ALLE COMPETENZE, ALLA LEGGE APPLICABILE, AL RICONOSCIMENTO E ALL'ESECUZIONE DELLE DECISIONI E DEGLI ATTI PUBBLICI IN MATERIA DI SUCCESSIONI E ALLA CREAZIONE DI UN CERTIFICATO SUCCESSORIO EUROPEO (COM (2009) 154 definitivo) (ATTO COMUNITARIO N. 48)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

Comunicata alla Presidenza il 29 gennaio 2010

## INDICE

Testo della risoluzione .....	Pag. 3
Parere:	
– della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 5

La Commissione,

esaminato l'atto comunitario,

considerato che i casi di successioni transfrontaliere sono molto frequenti e riguardano valori mobiliari e immobiliari di rilevante entità;

apprezzato lo scopo principale della proposta di regolamento in esame, volto a introdurre norme di diritto internazionale privato in grado di risolvere i conflitti di giurisdizione nonché i contrasti sulla legge applicabile in materia di successioni a causa di morte;

tenuto conto che il provvedimento, mira a introdurre in ambito comunitario – in ottemperanza a quanto previsto peraltro dal cosiddetto «programma di Stoccolma» – una normativa più agevole ai fini della circolazione delle decisioni e degli atti pubblici (tra cui gli atti notarili), nella materia delle successioni, caratterizzata finora da incertezze giuridiche, a causa delle differenze esistenti tra le legislazioni degli Stati membri, con gravi conseguenze per i diritti dei cittadini;

rilevato che, ai fini suddetti, la proposta prevede uno specifico strumento europeo in materia di successioni, il cosiddetto certificato successorio europeo, con validità temporanea, tale da permettere agli eredi di far valere i propri diritti successori nell'ambito dell'Unione europea, anche senza ricorso alle autorità giurisdizionali;

considerato che una delle principali novità introdotte dalla proposta è quella di prevedere quale criterio generale di competenza giurisdizionale quello del luogo di residenza abituale del *de cuius* al momento della morte e, coerentemente, che sia applicabile la legge dello stesso luogo di residenza abituale;

nell'auspicare una rapida approvazione della proposta formula le seguenti osservazioni:

– con riferimento al certificato successorio europeo che, in base alla proposta, è rilasciato dall'organo giurisdizionale competente, sarebbe opportuno attribuire la facoltà di rilasciare tale certificato anche ai soggetti ufficialmente preposti alla redazione degli atti testamentari e successori, *in primis* i notai, al fine di evitare di aggravare la funzionalità degli organi giurisdizionali;

– sarebbe opportuno specificare anche la portata normativa della nozione di residenza abituale, in modo da evitare eventuali incertezze e pronunce contraddittorie in sede di contenzioso;

– si potrebbe valutare, infine, l’opportunità di prevedere nel testo del regolamento una disposizione volta a creare una rete europea dei registri testamentari, attraverso la messa in rete dei registri testamentari nazionali, al fine di agevolare la ricerca e l’accertamento delle disposizioni di ultima volontà del *de cuius*.

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

(Estensore: BOSCKETTO)

2 dicembre 2009

La Commissione, esaminato l'atto comunitario,

considerato che la proposta di regolamento mira ad agevolare i cittadini europei nell'esercizio dei loro diritti nell'ambito delle successioni transfrontaliere, che si stima siano all'incirca 450.000 l'anno, per un valore di circa 123 miliardi;

apprezzato l'obiettivo complessivo della proposta, che è quello di creare uno strumento europeo in materia di successioni, che consenta ai cittadini che risiedono nell'Unione europea di organizzare in tempo la loro successione e di assicurare i diritti degli eredi, dei congiunti, nonché degli eventuali altri creditori;

rilevato che questa materia è caratterizzata da incertezze giuridiche, frutto delle differenze esistenti tra le legislazioni degli Stati membri e che i cittadini si trovano ad affrontare tutta una serie di problemi, di ritardi e di costi aggiuntivi che, di fatto, impediscono loro di godere appieno dei loro diritti di testatori o eredi e che rischiano di compromettere il loro diritto alla libera circolazione;

rilevato che in considerazione di tali problematiche si rende necessario, pur senza giungere a una armonizzazione del diritto successorio, disporre di norme chiare, accessibili e uniformi e che un invito in tal senso oltre a essere stato già formulato in numerosi atti di programmazione, è stato ribadito nel nuovo programma pluriennale per un'area di libertà, sicurezza e giustizia a servizio dei cittadini per il periodo 2010-2014 (cosiddetto «Programma di Stoccolma»), che contiene un richiamo alla necessità di estendere il riconoscimento reciproco a materie che rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali ed esempio le successioni e i testamenti (punto 3.1.2);

considerato che una delle principali novità introdotte dalla proposta è quella di prevedere che all'intera successione sia applicata una legge unica, che corrisponde, come norma generale, a quella dello Stato in cui il defunto aveva la residenza abituale al momento della morte (articolo 16), ma che tuttavia la Commissione europea prevede anche un altro criterio per l'individuazione della legge applicabile, concedendo ai cittadini

europei la libertà di adottare la legge dello Stato in cui hanno la cittadinanza, purché ciò sia espressamente dichiarato (articolo 17);

rilevato che la base giuridica della proposta è l'articolo 61, lettera c), del Trattato che istituisce la Comunità europea, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che prevede l'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mediante, tra l'altro, l'adozione di misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, come previsto dall'articolo 65, e l'articolo 67, paragrafo 5, secondo trattino, del citato Trattato che istituisce la Comunità europea, che prevede che siano adottate con la procedura di codecisione le misure previste dall'articolo 65 riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia civile che abbia implicazioni transfrontaliere;

considerato che, nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 16 novembre 2006, recante raccomandazioni alla Commissione sulle successioni e i testamenti, figurava un invito esplicito ad «evitare che tramite la facoltà di scelta della legge applicabile siano frodati i principi fondamentali di assegnazione della legittima in favore dei congiunti più stretti stabiliti dalla legge applicabile alla successione a titolo oggettivo»;

considerato, infine, che la Commissione affari europei dell'*Assemblée Nationale* francese, nel discutere il testo della suddetta proposta di regolamento, ha approvato un parere critico in riferimento all'articolo 27, paragrafo 2, sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità. Ciò in quanto la proposta non deve condurre ad alterare le finalità perseguite attraverso la tutela dei legami familiari, circostanza che si verifica invece se non è fornita una protezione sufficiente dei meccanismi della riserva ereditaria che fissano, in ciascuna legislazione nazionale, l'estensione delle obbligazioni che collegano il testatore ai suoi parenti prossimi,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole sul complesso del provvedimento, osservando, tuttavia, come vada considerata, anche in una prospettiva di una futura regolamentazione, l'opportunità di adottare misure omogenee riguardanti i soggetti ufficialmente preposti alla redazione degli atti testamentari e successori, tra cui *in primis* i notai.

Formula, invece, un parere contrario sulla formulazione dell'articolo 27, paragrafo 2, della proposta, auspicando di conseguenza una riconsiderazione dello stesso, per le ragioni di seguito esposte.

L'articolo 27, paragrafo 1, prevede che l'applicazione di una norma della legge designata dal regolamento può essere esclusa solo qualora risulti incompatibile con l'ordine pubblico del foro. Per l'articolo 27, paragrafo 2, però, «non può essere considerata contraria all'ordine pubblico del foro l'applicazione di una norma della legge designata dal presente regolamento per il solo fatto che le modalità da quella previste in relazione alla legittima differiscono dalle modalità vigenti nel foro».

Si tratta, a ben vedere, di una menzione espressa, ai fini della sua esclusione dalla categoria delle norme di ordine pubblico, della disciplina

della quota di legittima spettante ai familiari stretti. Nell'ordinamento italiano, l'articolo 46, comma 2, della legge 31 maggio 1995, n. 218, che regola il diritto internazionale privato, prescrive, in materia successoria, che la scelta di una legge da parte del cittadino italiano, al fine di regolare la sua successione, «non pregiudica i diritti che la legge italiana attribuisce ai legittimari residenti in Italia al momento della morte della persona della cui successione si tratta» (coniuge, figli e ascendenti, secondo quanto disposto dagli articoli 536 e seguenti del codice civile).

Il disposto dell'articolo 46, comma 2, della legge n. 218 del 1995 sembra configurare una norma di applicazione necessaria, ossia una di quelle norme italiane che operano come limite all'applicazione del diritto straniero eventualmente richiamato da una norma di conflitto.

La tutela offerta da tale disposizione evidenzia un chiaro favore del legislatore italiano nei confronti della ristretta cerchia familiare costituita dai legittimari. Conseguentemente, si deve evidenziare che la proposta di regolamento, *in parte qua*, diverge dalla normativa italiana.

Questo, tuttavia, è un aspetto che potrebbe essere superato ove la norma fosse approvata e quindi, trattandosi di un regolamento, operasse il principio della prevalenza del diritto dell'Unione europea sul diritto degli Stati membri.

Senonché, appare perplessa la scelta di ricondurre l'argomento della quota di eredità spettante ai legittimari a una disciplina che coinvolga l'emersione di soli profili di natura patrimoniale. In realtà, la regolamentazione di tale istituto, quand'anche ricompresa in molti ordinamenti nella parte relativa alla materia successoria, coinvolge direttamente aspetti caratterizzanti le misure inerenti il diritto di famiglia, e cioè: 1) la posizione dei legami familiari; 2) la rilevanza marginale della volontà degli individui; 3) la disciplina dei rapporti con disposizioni di ordine pubblico.

Ma se così è, sembrano sussistere dubbi in merito al rispetto della base giuridica necessaria per disciplinare questo istituto, la cui connessione con il diritto di famiglia (che ha una disciplina esclusa, secondo il citato articolo 67, paragrafo 5, secondo trattino, del Trattato che istituisce la Comunità europea, dalle regole della codecisione), ancorché indiretta e mediata dalla disciplina dei «conflitti di leggi», appare ragionevolmente sostenibile. Né la situazione sembra cambiare con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, considerato che l'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prescrive che le «misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali» sono deliberate dal Consiglio all'unanimità, e non con la procedura di codecisione, assimilabile alla procedura legislativa ordinaria del nuovo Trattato.

Conseguentemente, l'adozione di una misura del genere – e cioè, si ripete, la non configurabilità delle norme che prevedono i diritti dei congiunti più stretti sulla legittima quale eccezione di ordine pubblico all'ingresso della legge straniera, prevista dall'articolo 27, paragrafo 2, della proposta –, dovrebbe essere oggetto di un'attenta riconsiderazione, in quanto potrebbe non essere sufficiente l'applicazione delle regole della codecisione con voto a maggioranza qualificata in Consiglio.





Bruxelles, 10 JUIN 2010  
C/2010/ 3313

Signor Segretario generale,

la Commissione europea ringrazia il Senato italiano per il parere espresso sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (COM(2009) 154 definitivo).

Sulle principali questioni sollevate dal Senato italiano, la Commissione precisa quanto segue.

La Commissione è consapevole dell'importanza della politica di tutela della famiglia che è alla base delle leggi nazionali in materia di successioni di quasi tutti gli Stati membri. Da questo punto di vista, il regolamento proposto offre una soluzione equilibrata in ordine alla legge applicabile alle successioni: se da un lato tende a garantire la certezza del diritto e a consentire al cittadino di pianificare la propria successione, dall'altro assicura una piena protezione degli interessi legittimi di coniugi e figli tramite il sistema della legittima.

Al fine di raggiungere questo compromesso, il regolamento proposto introduce un unico criterio per stabilire la competenza giurisdizionale e la legge applicabile: l'ultima residenza abituale del defunto. Il regolamento consente inoltre al testatore di scegliere la propria legge nazionale come legge che disciplina le successioni. Si tratta di un'opportunità importante, che permette al cittadino di organizzare in tempo la successione senza conseguenze negative per la circolazione all'interno dell'Unione e consente di mantenere legami stretti con il paese di origine.

---

Dott. Antonio Malaschini  
Segretario Generale  
Senato della Repubblica  
Piazza Madama  
I - 00186 Roma

Questa soluzione combina i due principali obiettivi del regolamento in modo tale da rispettare le tradizioni nazionali degli Stati membri. La Commissione sottolinea che il mantenimento dei sistemi basati sulla legittima è uno scopo fondamentale del regolamento, il quale però si fonda anche sul reciproco riconoscimento dei sistemi degli altri Stati membri. Le leggi nazionali sulla legittima differiscono, ad esempio, tra di loro in quanto riservano quote diverse ai diversi eredi. Secondo il regolamento proposto, non può essere considerata contraria all'ordine pubblico del foro l'applicazione di una norma della legge designata dal regolamento stesso per il solo fatto che le modalità da quella previste in relazione alla legittima differiscono dalle modalità vigenti nello Stato membro del foro (articolo 27, paragrafo 2). A prescindere dall'eventuale divergenza tra le modalità previste dalle leggi sulla legittima, il regolamento mantiene la possibilità di rifiutare l'applicazione di una legge straniera sulla base dell'ordine pubblico del foro in altri casi concreti ed eccezionali (articolo 27, paragrafo 1).

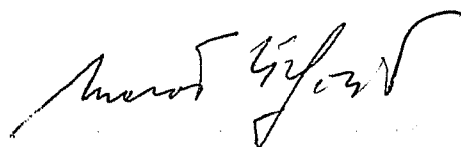
Il regolamento proposto prevede che il certificato successorio europeo possa essere rilasciato sia dagli organi giurisdizionali, sia dai notai. Tuttavia, la Commissione ammette che il testo non è del tutto esplicito a questo proposito e dev'essere chiarito.

La residenza abituale è il criterio di collegamento più comune e moderno utilizzato nel diritto internazionale privato in materia successoria. Esso coincide con il centro degli interessi del defunto e spesso con il luogo in cui è situata la maggior parte dei suoi beni. Favorisce quindi l'integrazione nello Stato membro di residenza abituale ed evita qualsiasi discriminazione nei confronti di coloro che vi risiedono senza averne la cittadinanza. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia europea, la nozione di "residenza abituale" dev'essere interpretata in maniera autonoma, indipendentemente dai significati che tale nozione o nozioni ad essa associate assumono negli ordinamenti nazionali. L'interpretazione della nozione di "residenza abituale" da parte dei giudici nazionali è soggetta al controllo della Corte di giustizia europea, che sta introducendo progressivamente linee direttive a tale proposito. Nella recente sentenza nella causa C-523/07 del 2 aprile 2009, la Corte ha interpretato per la prima volta la nozione nel settore della giustizia civile. Tali linee direttive elaborate dalla Corte di giustizia europea saranno di aiuto per i giudici nazionali nell'applicazione di questa nozione autonoma, che peraltro sembrano applicarla in genere senza troppe difficoltà.

La Commissione intende presentare nei prossimi anni una comunicazione sulla messa in rete dei registri testamentari nazionali.

La Commissione spera di aver risposto alle osservazioni del Senato italiano in modo chiaro e soddisfacente.

Augurandomi che questo proficuo scambio di informazioni possa proseguire, La prego di accogliere, signor Segretario generale, i sensi della mia più alta stima.



**RESPONSABILITÀ PARENTALE E  
PROTEZIONE DEI BAMBINI**





DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE INTERNE  
**UNITÀ TEMATICA C: DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI  
COSTITUZIONALI**

AFFARI GIURIDICI

**SEMINARIO SULLA GIUSTIZIA CIVILE:  
"COME SEMPLIFICARE LA VITA DELLE  
FAMIGLIE E DEI CITTADINI EUROPEI?"**

**SINTESI**  
dello studio su  
"Responsabilità genitoriale, affidamento dei minori  
e diritti di visita nella separazione transfrontaliera"

PE 425.635

IT

## **FUNZIONARIO RESPONSABILE**

Roberta PANIZZA  
Unità tematica C – Diritti dei cittadini e Affari costituzionali  
Parlamento europeo  
B - 1047 Bruxelles  
E-mail: [roberta.panizza@europarl.europa.eu](mailto:roberta.panizza@europarl.europa.eu)

## **VERSIONI LINGUISTICHE**

Originale: EN  
Traduzione: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT,  
RO, SK, SL, SV

**Responsabilità genitoriale, affidamento dei  
minori e diritti di visita nella separazione  
transfrontaliera**

**AUTORE**

Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)  
Losanna, Svizzera

# SINTESI

## 1. INTRODUZIONE

L'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) è stato incaricato dal Parlamento europeo di condurre un'indagine sul tema "Responsabilità genitoriale, affidamento dei minori e diritti di visita nella separazione transfrontaliera" (2008/S 145-194447). A tal fine è stato eseguito uno studio, ove necessario in termini comparativi, dei quadri giuridici e delle prassi vigenti nelle separazioni transfrontaliere in Europa in materia di responsabilità genitoriale, affidamento dei minori, diritti di visita e sottrazione di minore da parte di un genitore. Dal punto di vista geografico, l'indagine è stata limitata a Francia, Germania, Spagna, Regno Unito (Inghilterra soprattutto), Svezia e Polonia. Lo studio è strutturato in quattro sezioni. Di seguito ne è riportata una descrizione sintetica (1.1.) insieme alla spiegazione della nozione di "separazione transfrontaliera", punto di partenza dell'indagine condotta (1.2.).

### 1.1. Struttura

La prima parte dello studio espone in modo sintetico la metodologia della rilevazione statistica. Per ciascuno dei sei paesi esaminati, è stata elaborata una relazione di sintesi corredata di alcuni allegati (da 5 a 8, a seconda del paese). Ove possibile, è stata garantita l'omogeneità della presentazione dei dati statistici all'interno degli allegati, che costituiscono un documento a sé stante, in larga parte sotto forma di tabelle. Talune differenze emergono tuttavia inevitabilmente a causa della natura stessa delle informazioni raccolte. In ogni caso, il riepilogo nazionale rappresenta la chiave di lettura dei dati. Suddiviso in tre sezioni, che rispecchiano i tre punti principali dello studio, il riepilogo presenta brevemente, per il paese cui si riferisce, i metodi utilizzati per la raccolta dei dati, l'analisi dei risultati, la rilevazione delle tendenze e, infine, l'accertamento dell'eventuale differenza di trattamento delle separazioni transfrontaliere rispetto a quelle di carattere puramente nazionale.

La seconda parte dello studio presenta e analizza la normativa applicata a livello internazionale ed europeo, vincolante e non vincolante, relativa ai temi trattati dall'indagine. Sono stati esaminati e approfonditi non meno di dieci strumenti giuridici in quattro sezioni sulla base dell'appartenenza geografica. La prima sezione riguarda l'unico strumento esistente a livello globale, vale a dire la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, del 20 novembre 1989. La seconda sezione è dedicata alle quattro convenzioni pertinenti promulgate dalla Conferenza dell'Aia: 1) la convenzione del 5 ottobre 1961 sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, 2) la convenzione del 19 ottobre 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità dei genitori e di misure per la protezione dei minori, 3) la convenzione del 25 ottobre



1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori e 4) la convenzione del 1° giugno 1970 sul riconoscimento dei divorzi e delle separazioni personali. La terza sezione si concentra su due strumenti disposti dal Consiglio d'Europa: la convenzione europea del 20 maggio 1980 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e sul ristabilimento dell'affidamento e la convenzione europea del 10 maggio 2003 sulle relazioni personali riguardanti i minori. La quarta e ultima sezione è incentrata sulle normative dell'Unione europea, in particolare sul regolamento Bruxelles II-bis e sulla cosiddetta "proposta Roma III" per la relativa riforma. In alcuni casi, l'analisi delle principali disposizioni previste da tali strumenti è corredata delle decisioni giudiziarie pronunciate nei paesi inclusi nell'indagine e riguardanti questioni specifiche.

La terza parte dello studio è dedicata alle normative e alle pratiche nazionali sulla responsabilità genitoriale, un tema sinora oggetto di scarsa considerazione, con l'eccezione dell'analisi condotta dalla Commissione sul diritto di famiglia europeo, opportunamente segnalata contestualmente all'assegnazione del presente studio. Per ragioni di chiarezza e comparabilità, i sei riepiloghi nazionali sono strutturati in maniera analoga. Si aprono con una panoramica seguita da un elenco delle fonti legislative e giuridiche e dai riepiloghi nazionali veri e propri, suddivisi in due parti: una sezione piuttosto particolareggiata sul "Diritto sostanziale" e una sezione più sintetica sul "Diritto privato internazionale". La prima si compone di tre sottosezioni dedicate a quanto di seguito definito, rispettivamente, "diritti dei genitori" (comprendenti responsabilità genitoriale, affidamento dei minori e diritti di visita), "interesse del minore" e uso dei servizi di protezione dei minori. La seconda riassume in due sottosezioni l'applicazione da parte dei tribunali nazionali 1) del regolamento Bruxelles II-bis e 2) di altre convenzioni internazionali. L'ampio numero delle giurisprudenze nazionali nel campo della sottrazione di minori e il complesso di decisioni che interpretano il regolamento Bruxelles II-bis mettono in risalto il rigore con cui è stato condotto il presente studio. Le panoramiche dettagliate riproducono la medesima struttura organizzativa dei riepiloghi nazionali che precedono, mettendo in luce convergenze e divergenze fra i diversi paesi.

La quarta parte dello studio è dedicata ad "Analisi e raccomandazioni". Si compone anch'essa di tre sezioni, la prima delle quali mette in luce non solo il progresso derivante dagli strumenti giuridici internazionali ed europei analizzati nella seconda parte (in particolare il regolamento Bruxelles II-bis), ma anche ogni eventuale convergenza spontanea fra i diritti nazionali citati nella prima parte. La seconda sezione è invece incentrata sui problemi di interpretazione ed esecuzione e sulle lacune non colmate dal sistema Bruxelles II-bis. Come richiesto dai parametri dell'indagine commissionata, tale duplice analisi dedica particolare attenzione ai dibattiti pubblici pertinenti a livello nazionale ed europeo. Infine, la terza sezione formula una serie di raccomandazioni tese a migliorare la gestione delle separazioni transfrontaliere all'interno dell'Unione europea, prendendo in considerazione la separazione delle competenze e la possibilità di riforma del regolamento Bruxelles II-bis.

## 1.2. La nozione di "separazione transfrontaliera"

L'espressione "separazione transfrontaliera" impone due osservazioni. In primo luogo, il termine "separazione" è utilizzato nell'ambito dell'intera indagine per indicare divorzi, separazioni decretate da un'autorità giudiziaria o amministrativa e situazioni in cui coppie non sposate interrompono la convivenza. Come si vedrà, l'indagine riguarda essenzialmente le coppie eterosessuali; le coppie omosessuali non sono state oggetto di particolare studio.

In secondo luogo, per quanto riguarda il termine "transfrontaliero", la soluzione più agevole è apparsa quella di adottare il medesimo approccio del regolamento Bruxelles II-bis. Pertanto, ai fini del presente studio, una separazione ha carattere transfrontaliero quando i coniugi o i partner separati risiedono abitualmente in paesi differenti o se differente è la loro nazionalità (o una delle nazionalità che eventualmente posseggono). È sostanzialmente vero che se due genitori vivono in paesi diversi occorre considerare l'elemento transnazionale, specialmente per il minore. Ne consegue che una controversia nazionale può assumere carattere transfrontaliero anche dopo la separazione qualora uno dei due ex partner si trasferisca in un altro paese, fatto che può rendere necessaria una nuova disposizione dei diritti genitoriali condivisi. Tuttavia, è altrettanto vero che laddove uno dei genitori abbia una nazionalità diversa da quella del paese del domicilio coniugale, questi si trovi facilmente a trascorrere con una certa ricorrenza soggiorni prolungati nel paese di origine e che, qualora il minore lo accompagni, tale situazione possa generare complicazioni transfrontaliere.

Le separazioni che coinvolgono solo Stati membri possono essere definite separazioni intracomunitarie. Le separazioni che coinvolgono Stati membri e Stati non membri sono definite separazioni extracomunitarie, in cui resta irrisolta la questione relativa a quale normativa europea debba applicarsi e secondo quali modalità, specialmente quando la separazione riguarda solo uno Stato membro. Tale problematica è affrontata nella sezione "Raccomandazioni", con particolare attenzione per la litispendenza (cfr. infra, 5.3).

## 2. RILEVAZIONE STATISTICA E ANALISI: UNA VALUTAZIONE

Le statistiche giudiziarie nazionali sono disposte in tutti i paesi dal rispettivo istituto statistico nazionale e in alcuni casi, come in Francia e in Svezia, dal ministero della Giustizia. I dati relativi al trasferimento di minori derivano spesso dalle indagini delle stesse autorità nazionali, come avviene in Inghilterra e Germania. Tuttavia, tali dati sono orientati verso le finalità per le quali tali indagini nazionali vengono condotte. A tal proposito, si segnalano importanti banche dati aggiornate dalla Conferenza dell'Aia, note come "Incadat" o "Incastat", disponibili online. L'accesso a taluni dati, o ai risultati delle indagini statistiche condotte, è a pagamento in Svezia e Polonia. Di seguito è riportata una breve spiegazione sulla tipologia dei dati raccolti (2.1.) per formulare una valutazione della loro analisi (2.2.) e, infine, trarre le relative conclusioni (2.3.).

## 2.1. Dati raccolti

I dati disponibili sono quelli elaborati dalle varie istituzioni nazionali e non sempre sono uniformi, fatto ancor più vero per le tendenze statistiche che da tali dati sono state ricavate. Le cifre riguardanti divorzi e separazioni personali sono state messe a disposizione, in generale, senza difficoltà per tutti i paesi, così come i dati relativi all'attribuzione delle responsabilità genitoriali in seguito a un divorzio. Tuttavia, tali cifre non distinguono tra separazioni transfrontaliere e separazioni nazionali. I dati strettamente relativi alle separazioni transfrontaliere si sono generalmente rivelati molto limitati.

Tali informazioni, a quanto pare, non sono *tout court* disponibili in Francia e Inghilterra. Per Germania e Spagna, è stato possibile determinare le nazionalità dei coniugi divorziati o separati, ma non il loro luogo di residenza. Inoltre, non vi sono informazioni disponibili in questi due paesi relativamente all'attribuzione dei diritti genitoriali in seguito a un divorzio o a una separazione fra persone di diversa nazionalità. Per quanto concerne la Polonia, è stato possibile risalire al paese di residenza dei genitori divorziati o separati (ma non alle loro nazionalità), così come a informazioni dettagliate sull'attribuzione dei diritti genitoriali nel caso delle separazioni fra genitori residenti in due diversi paesi. Le banche dati svedesi sono le uniche a tenere conto anche delle separazioni delle coppie non sposate. Alcune di queste forniscono informazioni sulla nazionalità, svedese o altra, di uno o di entrambi i genitori. Altre banche dati riportano il luogo di nascita dei genitori, la distanza fra il luogo di residenza del minore e quello del genitore che vive all'estero, gli accordi in materia di affidamento e il paese di residenza del genitore che ha lasciato la Svezia dopo aver ottenuto la custodia congiunta.

## 2.2. Analisi dei dati

I dati raccolti in Spagna e in Germania mostrano che, nel 2006 e nel 2007, tra il 10% e il 15% dei divorzi coinvolgevano matrimoni fra un cittadino spagnolo o tedesco rispettivamente e un cittadino straniero. In Svezia, i minori coinvolti in una separazione transfrontaliera rappresentavano più del 20% del totale dei minori svedesi con genitori divorziati. In Polonia la percentuale dei divorzi e delle separazioni fra genitori che abitano in due diversi paesi è passata rispettivamente dal 4% al 7,5% e dall'1,2% al 4,3% fra il 2004 e il 2007. Malgrado il fatto che per Francia e Inghilterra non sia stato possibile ottenere dati sull'eventuale natura transfrontaliera delle separazioni, il numero di matrimoni misti celebrati in questi paesi, la loro storia coloniale e l'importanza del ruolo rivestito nel commercio internazionale suggeriscono chiaramente un aumento delle separazioni e dei divorzi transfrontalieri anche in questi Stati.

Per quanto riguarda la responsabilità genitoriale in Polonia (l'unico paese per cui sono disponibili dati chiari e leggibili in materia), sembrerebbe che la natura transfrontaliera della controversia non abbia esercitato alcuna influenza rilevabile sulle decisioni delle autorità giudicanti: che la controversia sia di natura

transfrontaliera o puramente nazionale, è comunque rilevabile la tendenza ad attribuire la custodia alla madre o a stabilire un affidamento congiunto. Si osserva, tuttavia, che fra queste due opzioni, la custodia congiunta sia più frequente – e, quindi, che la custodia esclusiva alla madre sia meno frequente – nelle controversie transfrontaliere rispetto ai casi nazionali. Le percentuali dell'attribuzione dell'affidamento a favore del padre restano sostanzialmente equivalenti nelle separazioni transfrontaliere e in quelle nazionali. Le statistiche relative alle separazioni transfrontaliere sono soggette a variazioni significative da un anno all'altro, certamente amplificate dal numero limitato di casi considerati. Per la Svezia risulta difficile trarre conclusioni poiché i dati relativi alla responsabilità genitoriale riportano i luoghi di nascita dei genitori ma non la loro nazionalità o il luogo di residenza. I casi in cui l'affidamento del minore è attribuito a persone diverse dai genitori sembrerebbero notevolmente superiori quando la controversia ha carattere transfrontaliero. È anche più comune che la custodia sia affidata al padre. Se ne potrebbe dedurre che tale tendenza sia dovuta al fatto che il padre sia cittadino svedese o risieda in Svezia; tuttavia, tale tendenza include altresì casi in cui entrambi i genitori sono nati al di fuori della Svezia e forse sono di nazionalità straniera, oltre a molti casi in cui la questione dell'affidamento è stata decisa da un tribunale straniero e successivamente riconosciuta in Svezia. In ogni caso, è bene rammentare che quelle sopra esposte sono solo plausibili supposizioni.

### 2.3. Conclusioni

I dati raccolti non sono in grado di confermare che le autorità giudicanti sulle controversie riguardanti i diritti dei genitori trattino i casi transfrontalieri in maniera diversa rispetto ai casi nazionali, favorendo il genitore residente o cittadino dello Stato in cui si svolge il procedimento. Tuttavia, fatta eccezione per la Polonia, l'evidente incompletezza dei dati nazionali non consente di negare la possibilità che una simile preferenza possa effettivamente sussistere.

In termini numerici, molte delle decisioni esaminate nell'ambito della terza parte sul diritto nazionale affermano o suggeriscono che il fatto che un genitore risieda o intenda trasferirsi all'estero non costituisce in sé e per sé un fattore decisivo nel negargli i diritti genitoriali, in particolare l'affidamento (cfr. 3.2.). Inoltre, benché si sia osservato che in un numero significativo di controversie transfrontaliere l'affidamento del minore è stato di fatto attribuito al genitore residente nello Stato in cui si è svolto il procedimento (e quindi generalmente cittadino di tale Stato), tale tendenza non sarebbe necessariamente prova di una preferenza arbitraria e inopportuna a favore del paese di residenza o cittadinanza di quel genitore. È bene tenere a mente che, molto spesso, lo Stato in cui si svolge il procedimento è, in applicazione delle norme della giurisdizione straniera esaminate nella seconda e nella quarta parte, il paese di residenza abituale del minore. Il prevalere del genitore residente può essere dunque giustificato dall'intento di evitare l'allontanamento del minore dal suo ambiente di vita. Stando a una visione ampiamente accettata, tale "principio di continuità" rispetta, di fatto, l'interesse superiore del minore, che costituisce il criterio primario nell'ambito di

ogni diritto nazionale esaminato per la determinazione dei diritti genitoriali. Non bisogna, quindi, mai trascurare il ruolo della politica legislativa nazionale.





DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE INTERNE  
**UNITÀ TEMATICA C: DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI  
COSTITUZIONALI**

AFFARI GIURIDICI

**WORKSHOP SULLA GIUSTIZIA CIVILE:  
"COME AGEVOLARE LA VITA DELLE FAMIGLIE  
E DEI CITTADINI EUROPEI?"**

SINTESI  
dello studio concernente  
"L'adozione internazionale nell'Unione europea"

PE 425.652

IT

## **FUNZIONARIO RESPONSABILE**

Roberta PANIZZA  
Unità tematica C – Diritti dei cittadini e Affari costituzionali  
Parlamento europeo  
B - 1047 Bruxelles  
E-mail: [roberta.panizza@europarl.europa.eu](mailto:roberta.panizza@europarl.europa.eu)

## **VERSIONI LINGUISTICHE**

Originale: EN  
Traduzioni: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT,  
RO, SK, SL, SV



## L'adozione internazionale nell'Unione europea

### AUTORI:

La relazione è stata coordinata dall'Istituto degli Innocenti, Firenze.

Comitato scientifico: Femmie Juffer, Isabelle Lammerant, Enrico Moretti, Piercarlo Pazè, Raffaella Pregliasco, Peter Selman, Elena Urso.

Testi di: Erika Bernacchi, Federico Brogi, Isabelle Lammerant, Femmie Juffer, Enrico Moretti, Raffaella Pregliasco, Peter Selman, Elena Urso, Angelo Vernillo

Relazioni nazionali di: Julia Andrasi, Pia Brandsnes, Kenneth Grech, Paulo Guerra, Peter Guran, Gill Haworth, Alfonso Marina Hernado, Andres Julle, Heinz Kindler, Kaarina Koskela, Aleksandra Kowalczyk, Jacques Kuentziger, Ninetta Lambrini-Zoi, Alina Mahera, Andreja Crnac Meglic, Laure Nélias, Stéphanie Pino, Sandra Roe, Maria Rossidou, Elisabet Sandberg, Helmut Sax, Odeta Tarvydiene, Velina Todorova, Angelo Vernillo, Anneke Vinke

Gestione del progetto: Erika Bernacchi, Toni Compagno, Francesca Fattori, Angelo Vernillo

Redazione: Anna Buia, Alessandra Gerbo, Caterina Leoni, Paola Senesi

## SINTESI

Il principale obiettivo della presente relazione è di proporre un'analisi **comparata** dei diversi sistemi nazionali in materia di adozioni internazionali, al fine di creare una base di conoscenze aggiornata che consenta di valutare meglio la formulazione delle politiche, tenendo conto dell'impatto che tali politiche possono avere nei diversi Stati membri dell'UE, sulla base dei risultati delle ricerche, da un lato, e dei sistemi assistenziali nazionali di tutela dei minori, dall'altro.

### *Aspetti statistici*

Per quanto concerne i diversi aspetti tesi a delineare un profilo statistico del fenomeno all'interno dell'Europa, l'inchiesta ha consentito di rilevare che nel 2004 gli Stati UE di accoglienza erano interessati da più del 40% del totale delle adozioni internazionali a livello mondiale; nello stesso anno i nove Stati UE di origine hanno fornito il 3,3% dei minori destinati alle adozioni internazionali (percentuale che si è ridotta al 2% nel 2006). Attualmente tutti gli Stati di origine, tranne l'Estonia, inviano principalmente i minori verso gli altri Stati dell'UE. Invece, la maggior parte degli Stati UE di accoglienza riceve i minori soprattutto dai paesi terzi e soltanto Cipro, Malta e l'Italia ne ricevono una percentuale superiore al 10% da altri paesi dell'UE.

Inoltre, l'analisi mette in evidenza alcune tendenze generali del fenomeno, che hanno determinato l'iniziale aumento (1998-2004) e la successiva diminuzione (2004-2007) del numero totale di adozioni internazionali. In particolare, si potrebbe sottolineare che a livello mondiale il numero delle adozioni internazionali ha registrato un incremento rilevante a partire dalla metà degli anni '50, raggiungendo un picco superiore alle 45 000 unità nel 2004. Nei tre anni successivi, i numeri sono scesi, arrivando a 37 000 unità ed eguagliando più o meno il livello del 2001. Negli ultimi 15 anni tre Stati dell'UE - Francia, Spagna e Italia - sono risultati fra i primi cinque paesi d'accoglienza. In generale, si può sottolineare che gli Stati dell'UE - in special modo Spagna e Irlanda - hanno registrato un incremento superiore alla media riguardo al numero di minori accolti fra il 1998 e il 2004, ma la maggior parte dei paesi UE ha successivamente registrato una diminuzione superiore alla media dal 2004 al 2007. Fino al 2007 meno del 20% dei minori inviati a 22 Stati di accoglienza tramite adozione internazionale provenivano da paesi europei e soltanto il 2,4% dall'UE.

Per quanto concerne il profilo statistico dell'adozione internazionale nell'UE, per quanto gli elementi di prova presentati si siano dimostrati utili a fornire un quadro generale di tale fenomeno, **è importante che il Parlamento europeo prenda provvedimenti onde incentivare tutti gli Stati a conservare in archivio dati precisi sui minori inviati o accolti in modo più circostanziato rispetto a quanto rilevabile nella maggior parte delle relazioni. Un provvedimento immediato potrebbe consistere nel sostenere gli attuali sforzi della Convenzione dell'Aia onde predisporre un modello standardizzato di relazione da parte di tutti gli Stati contraenti.**

## ***Aspetti psicosociali e politici***

Nella relazione le scelte legislative adottate sia a livello sovranazionale che nazionale sono state esaminate in parallelo con le pratiche seguite nell'ambito delle esperienze nazionali, onde verificare se e fino a che punto le dichiarazioni di principio, le emanazioni, interpretazioni e applicazioni delle norme giuridiche si traducano opportunamente in misure concrete adeguate alle esigenze reali nell'ambito delle situazioni individuali.

In particolare, per quanto concerne i servizi attuati, le questioni analizzate nella presente relazione riguardano il ruolo dell'adozione nell'ambito della politica nazionale di assistenza sociale ai minori, l'approccio interdisciplinare a tale strumento, i servizi di preparazione, le modalità di sostegno durante l'attesa, l'abbinamento, le principali caratteristiche dei servizi post-adozione, l'impatto e i problemi relativi alle adozioni di minori con esigenze particolari e infine una valutazione e analisi dei forum a cui partecipano genitori adottivi/naturali e persone adottate.

Occorre sottolineare in particolare alcune questioni specifiche fra quelle dibattute.

Il primo tema sensibile su cui concentrarsi riguarda il periodo di riflessione di cui dispone la madre naturale onde rivedere la propria decisione di dare il figlio in adozione. In alcuni paesi è necessario un periodo minimo di alcuni mesi prima che il minore possa essere dichiarato legalmente adottabile. Da un punto di vista psicologico, un periodo minimo di alcuni mesi è senz'altro raccomandato, poiché una donna non può pienamente realizzare e valutare tutte le conseguenze della propria decisione prima di aver dato concretamente alla luce il proprio bambino. D'altro canto, nell'interesse superiore del minore, non è possibile rinviare troppo a lungo una decisione definitiva, perché le separazioni (ripetute) ostacolano lo sviluppo dell'attaccamento nel bambino, in modo particolare nella seconda fase del suo primo anno di vita. Considerando il punto di vista sia della madre naturale che del bambino, risulta accettabile un periodo minimo di almeno tre o quattro mesi. Ovviamente l'aiuto psicologico alla madre naturale prima e dopo la nascita dovrebbe rientrare nell'ambito delle norme o dei protocolli in materia di buone pratiche.

In molti paesi è in corso un dibattito riguardo alla posizione dei minori accolti negli istituti e/o dati in affidamento. Spesso questi minori non possono essere adottati perché i loro genitori naturali non danno il consenso all'adozione, pur non essendo al contempo in grado di occuparsi in prima persona dei propri figli. In molti casi vengono quindi violati i diritti dei minori di ricevere le cure di una famiglia o di godere di una situazione di stabilità. **È di fondamentale importanza che si compia ogni sforzo al fine di incentivare il ricongiungimento familiare e per fare in modo che i genitori naturali siano realmente aiutati ad allevare i loro figli in modo adeguato. Oltre a ciò, si dovrebbe favorire l'affidamento per i minori non adottabili accolti negli istituti, considerando che la posizione dei minori in affidamento andrebbe rafforzata allo scopo di garantire una (maggiore) stabilità. Sulla base di quanto si è appreso dalle ricerche sull'attaccamento, una custodia di tipo familiare e una relazione stabile genitore-figlio sono da preferire agli istituti e ai ripetuti cambiamenti o sistemazioni.**

Anche se – secondo le relazioni europee – il principio di sussidiarietà della convenzione dell'Aia è generalmente rispettato, il suo recepimento concreto a livello nazionale deve essere sostenuto in modo specifico. È ovviamente positivo il fatto di riconoscere a livello generale che l'adozione o l'affidamento nel paese

d'origine del minore sia da preferirsi all'adozione internazionale. Tuttavia, sebbene siano menzionate alcune misure (ad esempio, il fatto che i minori possano essere adottati soltanto dopo un periodo minimo di tempo durante il quale si esamina la possibilità di una sistemazione in ambito nazionale), **mancano una serie di norme orientative o linee guida dettagliate sull'attuazione del principio di sussidiarietà a livello nazionale e sovranazionale. Potrebbe risultare utile un parametro in materia di buone pratiche, tenendo conto sia del principio di sussidiarietà sia del punto di vista del minore (che ha bisogno di una sistemazione in famiglia permanente e stabile, preferibilmente il prima possibile nel corso del suo primo anno di vita).**

In particolare, **i paesi dovrebbero essere aiutati a organizzare i loro programmi di affidamento e adozione a livello locale, ad esempio fornendo manuali di buona pratica e protocolli ai servizi sociali locali. Al contempo sarebbe opportuno elaborare e attuare programmi di sostegno destinati a chi si occupa dell'assistenza all'interno degli istituti, onde assicurare una migliore cura per quei minori che non possono trovare una sistemazione in famiglia** (ad esempio, i bambini malati di HIV).

La maggior parte degli Stati riconosce la necessità di una preparazione adeguata dei potenziali genitori adottivi e di fatto molti paesi operano attraverso corsi o programmi (obbligatori) di preparazione. Le esperienze acquisite in tali paesi dimostrano che i genitori di solito accolgono favorevolmente tali programmi, poiché apprendono molto in merito a importanti aspetti delle adozioni (ad esempio riguardo all'ambiente di provenienza del minore o alle questioni relative all'attaccamento). Inoltre, frequentando tali corsi, possono incontrare altri futuri genitori e discutere dei loro interessi reciproci e delle loro preoccupazioni. **Considerando i positivi risultati della preparazione (obbligatoria), sarebbe opportuno raccomandare ovunque tali servizi nell'ambito della pratica delle adozioni.**

In netto contrasto con ciò che accade nella preparazione dei genitori, il lavoro di preparazione sui minori in fase di adozione sembra essere in ritardo. La maggior parte dei paesi (d'origine) riconosce l'importanza di tali servizi, ma spesso non dispone delle risorse o delle conoscenze necessarie per un'adeguata preparazione del minore all'adozione, tenendo conto delle questioni relative allo sviluppo infantile. Ad esempio, il lavoro sulla storia della propria vita o *life story work* (così come è stato sviluppato nel Regno Unito) potrebbe aiutare il minore a superare la fase di transizione nel passaggio dalla custodia in istituto alla sistemazione in famiglia.

Per quanto concerne l'abbinamento, non esiste un elenco di criteri o di orientamenti ben definiti a disposizione riguardo alle questioni e alle procedure di abbinamento. **Dal punto di vista dell'interesse superiore del minore, si raccomanda di avvalersi delle competenze degli psicologi (psicologi clinici o esperti di sviluppo infantile) allo scopo di garantire un buon abbinamento.** Sarebbe opportuno intensificare le ricerche per verificare a quali norme decisionali si ricorre nella pratica e il livello di adeguatezza di tali norme.

Contrariamente alla situazione dei servizi di pre-adozione, i servizi di post-adozione sono già stati attuati nei paesi che vantano una più antica tradizione in materia di pratiche di adozione, mentre gli altri paesi sono nella fase di organizzazione di tali servizi. **Si potrebbe concludere affermando che l'esigenza di servizi post-adozione è ampiamente riconosciuta, ma l'attuazione di detti servizi dovrebbe essere oggetto di maggiore attenzione nell'ambito della politica in materia di adozioni.**

Inoltre, pur registrando attualmente un maggior numero di adozioni di minori con esigenze particolari nell'ambito delle adozioni internazionali (e si prevede un ulteriore aumento nel futuro), non esiste un consenso su misure o politiche speciali nei paesi europei. Al contempo, alcuni Stati hanno avuto esperienze di campagne o protocolli per preparare meglio i futuri genitori adottivi di minori con esigenze particolari. Si può concludere affermando che **l'adozione di minori con esigenze particolari merita una maggiore attenzione, ora e in futuro, e che pertanto sarebbe opportuno unire gli sforzi e le esperienze acquisite al fine di migliorare la consapevolezza, la conoscenza e la pratica.**

Infine, la politica e la pratica in materia di adozioni possono anche trarre vantaggio dai risultati della ricerca scientifica riguardo ai diversi aspetti psicosociali associati. La ricerca in materia di adozioni può fornire conclusioni fondate su dati comprovati riguardo agli effetti delle adozioni e può condurre a soluzioni politiche. Nell'esame comparato delle ricerche europee sulle adozioni, che figura nella relazione, emerge chiaramente che in Europa i minori adottati tramite adozione internazionale mostrano dei ritardi rispetto ai coetanei non adottati e allevati nelle famiglie biologiche in termini di attaccamento disorganizzato e insicuro nella (prima) infanzia, linguaggio, difficoltà di apprendimento/istruzione speciale e disturbi comportamentali. Poiché i minori adottati a livello internazionale hanno spesso avuto esperienze difficili prima dell'adozione, come la malnutrizione, l'abbandono e i maltrattamenti in istituto, si prevedeva che i ritardi dovessero di fatto emergere in tutti gli aspetti dello sviluppo del bambino. Invece fra i minori adottati in Europa tramite adozione internazionale e i loro coetanei non adottati non sono emerse differenze in termini di sicurezza dell'attaccamento, QI, risultati scolastici e autostima. Per questo motivo è **necessario promuovere i servizi post-adozione al fine di garantire il sostegno ai genitori adottivi e agli adottati (adulti)** onde evitare un attaccamento disorganizzato e insicuro, difficoltà di apprendimento e problemi di salute mentale in coloro che vengono adottati in Europa tramite adozione internazionale.

### ***Aspetti legislativi e normativi***

È stata effettuata una dettagliata analisi delle politiche nazionali con l'obiettivo specifico di trovare elementi unificatori nella legislazione in vigore e di individuare le principali questioni in gioco nei vari paesi per quanto concerne le procedure di adozione, cercando, al contempo, di identificare i principali aspetti normativi e i punti di contrasto per i quali si propongono delle soluzioni comuni.

La relazione si concentra in particolare sulle norme riguardanti le autorità di competenza, le norme che disciplinano i requisiti e i diritti degli adottanti e degli adottati, i modelli di adozione, le misure per reagire al fenomeno dei maltrattamenti e della tratta di minori, il diritto del minore di conoscere le proprie origini e così via.

Va sottolineato che il raffronto operato nella relazione fra le diverse esperienze degli Stati dell'UE mostra chiaramente la profondità di talune divergenze. Tali contrapposizioni possono anche rivelarsi estremamente marcate. Sia gli aspetti procedurali sia le pratiche e i servizi nazionali presentano una profonda eterogeneità. Il ruolo svolto da legislatori, tribunali e autorità amministrative di competenza a livello nazionale è ancora centrale in tale settore.

Inoltre, per quanto concerne gli strumenti e i provvedimenti normativi fondamentali che hanno disciplinato i sistemi di adozione internazionale a livello mondiale (la convenzione sui diritti dell'infanzia e la convenzione dell'Aia del 1993) e regionale, viene sottolineato che la molteplicità delle soluzioni volte a regolare detta questione specifica – con o senza valore vincolante – può creare forti tensioni in Europa.

**Pertanto appare determinante riflettere sulle possibili modifiche da apportare per il futuro, allo scopo di semplificare e coordinare tutte le misure coesistenti in tale ambito, onde concepire una strategia europea che non si limiti alla semplice e auspicabile adesione dell'UE alla convenzione dell'Aia in materia di adozione internazionale, ad altre convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di diritti dei minori e alla convenzione sui diritti dell'infanzia.**

In tale prospettiva sembra utile favorire una tendenza già accettata, ma aperta a ulteriori perfezionamenti, fondata su piani coordinati e di vasta portata indirizzati verso precisi obiettivi<sup>1</sup>: **ratifica delle convenzioni internazionali, emanazione di nuove leggi nazionali, creazione di meccanismi di monitoraggio, supervisione delle iniziative governative, distribuzione delle risorse, promozione di politiche e attività volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sulle questioni relative alla tutela dei minori e in particolare alle adozioni.**

Il primo strumento e il più adeguato per raggiungere tale risultato sembra essere una specifica **risoluzione del Parlamento europeo**, espressamente dedicata a questi temi, **con l'obiettivo di creare un gruppo di lavoro europeo di esperti (una commissione per i diritti dell'infanzia) che abbia un'approfondita conoscenza dei diversi problemi giuridici da risolvere**<sup>2</sup>. Questo gruppo dovrebbe ricevere l'incarico di formulare un testo che in primo luogo sistematizzi le attuali norme che disciplinano gli aspetti di **diritto internazionale privato** concernenti, in particolare, le procedure delle adozioni internazionali (vale a dire i criteri per determinare il diritto applicabile, le competenze giudiziarie, il riconoscimento e il rispetto delle sentenze civili emesse all'estero) alla luce degli importanti provvedimenti adottati e dei positivi risultati già conseguiti grazie all'elevato numero di ratifiche della convenzione dell'Aia del 1993 all'interno dell'UE.

Quando tutte le persone coinvolte nella procedura di adozione hanno **la cittadinanza europea, è opportuno prevedere delle soluzioni unitarie per garantire il riconoscimento diretto, nell'ambito di un paese dell'Unione europea, delle decisioni sulle adozioni prese in un altro paese dell'UE**, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo abbia o meno ratificato (aderito o presentato domanda di adesione) alla convenzione dell'Aia del 1993 sulle adozioni internazionali, a condizione, però, che i principi di tale convenzione siano accettati e che l'interesse superiore del minore sia stato debitamente rispettato e preso in conto. Ciò può essere fatto senza alterare l'equilibrio fra le disposizioni statutarie nazionali e le norme convenzionali, laddove esse coesistano, come accade in molti paesi dell'UE.

D'altro canto, per quanto concerne gli aspetti sostanziali e procedurali del diritto in materia di adozioni, tali aspetti dovrebbero continuare a essere regolamentati

---

<sup>1</sup> Cfr. parte I, capitolo II, paragrafi 1 e 2

<sup>2</sup> Cfr. parte I, capitolo II, paragrafo 3.3

dalle leggi nazionali, in un modo che risulti tuttavia rispettoso del principio della **parità di trattamento: le adozioni nazionali e internazionali devono essere soggette alle stesse garanzie**. La futura entrata in vigore della convenzione del Consiglio d'Europa sulle adozioni, rivista nel 2008, conferirà un "valore aggiunto europeo" a tale visione e – qualora le ratifiche fossero numerose – amplierà enormemente la "piattaforma convenzionale" nel settore in questione.

Nel frattempo, **l'elaborazione di un documento sui principi del diritto in materia di adozioni nell'Unione europea potrebbe riuscire a definire una serie di riferimenti atti a riaffermare le norme in vigore e a identificare gli inviolabili principi a cui le legislazioni e le pratiche di tutti gli Stati membri devono attenersi**. Questo documento dovrebbe favorire una maggiore presa di coscienza delle difficoltà da superare e potrebbe, come auspicabile, dar vita a politiche condivise in tale settore.

Alcune interessanti prospettive e considerazioni in materia nascono anche dalle interviste rivolte ad alcuni attori privilegiati della scena europea riguardo alle adozioni internazionali.

I temi su cui le interviste si sono in particolare concentrate riguardano sostanzialmente il bilancio di questi 15 anni di "sistema dell'Aia", un rapido sguardo al possibile futuro delle adozioni internazionali e l'ipotesi di un sistema di "adozione europea" vale a dire una serie di norme e procedure concernenti l'adozione di minori provenienti dall'Unione europea da parte di famiglie residenti nell'UE.

Ad alcuni problemi specifici hanno fatto riferimento in particolare quasi tutti gli intervistati: ad esempio, è stato rilevato che in molti paesi, soprattutto nei paesi d'origine, la ratifica è avvenuta prima che i tempi fossero maturi. Nella maggior parte dei casi ciò è dovuto al fatto che non si è ancora messo a punto un sistema generale coerente e adeguato di tutela dei diritti dell'infanzia.

Per quanto concerne gli scenari futuri, si profila anche una contrazione riguardo al numero dei bambini disponibili per le adozioni internazionali, principalmente a causa della crescita economica di taluni paesi e della conseguente attuazione di adozioni nazionali. Un'importante conseguenza di tale fenomeno è che fra i minori disponibili per l'adozione internazionale aumenterà il numero dei cosiddetti minori con "esigenze particolari", in particolare minori "in età più avanzata", fratelli e disabili.

Per quanto concerne la dibattuta questione dei costi delle adozioni, ciò che è emerso in modo preponderante è la necessità di trasparenza. Inoltre, è stato sottolineato che quando gli enti accreditati intervengono, essi devono realmente agire "senza fini di lucro", accettando esclusivamente le somme necessarie a coprire le spese. Un'altra delicata riflessione da menzionare è che un eventuale contributo per il sostentamento dei minori nei paesi d'origine deve essere adeguatamente regolamentato, concordato fra le autorità centrali e deciso in modo trasparente.

Riguardo al ruolo degli enti accreditati, i problemi principali sono connessi al fatto che è spesso difficile verificare le effettive modalità di funzionamento di tali enti. La raccomandazione specifica è che, nell'ambito dell'UE, **sia i paesi d'origine che i paesi d'accoglienza debbano avere e condividere una "norma minima" riguardo ai criteri concernenti l'autorizzazione e l'accreditamento di tali enti**.





**STATO CIVILE**





COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.2.2008  
COM(2008) 59 definitivo

2008/0029 (COD)

Proposta di

**DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che modifica la decisione n. 1904/2006/CE che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma "Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva**

(presentata dalla Commissione)

## RELAZIONE

1. Il 12 dicembre 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la decisione n. 1904/2006/CE che istituisce il programma "Europa per i cittadini" per il periodo 2007-2013. Tale programma mira a sostenere un'ampia gamma di attività e organizzazioni che promuovono una cittadinanza europea attiva, ossia la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni della società civile al processo di integrazione europea.
2. Per conseguire tali obiettivi il programma si articola in quattro azioni, oggetto di disposizioni diverse. I titolari di progetti che desiderano beneficiare di sovvenzioni sono tenuti a seguire una procedura di invito a presentare proposte, nell'ambito della quale la Commissione effettua la selezione delle proposte ai fini dell'attribuzione delle sovvenzioni la quale, rientrando tra le disposizioni di attuazione del programma, deve seguire una procedura particolare a livello interistituzionale.
3. A norma dell'articolo 202 del trattato che istituisce la Comunità europea il Consiglio, negli atti che esso adotta, conferisce alla Commissione le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce e può sottoporre l'esercizio di tali competenze a particolari modalità.
4. Tali modalità sono designate con il termine "comitatologia". Si tratta della consultazione obbligatoria di un comitato circa le disposizioni di attuazione stabilite dall'atto di base, prima che vengano adottate dalla Commissione. Il comitato è composto esclusivamente da rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto dalla Commissione.
5. Esistono diversi tipi di procedure di consultazione del comitato, definite nella decisione 1999/486/CE del Consiglio recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, quale modificata dalla decisione 2006/512/CE del Consiglio. L'atto di base che stabilisce le competenze di esecuzione della Commissione può contemplare l'applicazione delle diverse procedure nell'attuazione delle disposizioni esecutive.
6. La decisione "comitatologia" accorda inoltre al Parlamento europeo un "diritto di controllo" dell'attuazione degli atti legislativi adottati in codecisione. Tale diritto consente al Parlamento europeo di contestare eventualmente alcune disposizioni previste dalla Commissione se ritiene che la loro portata eccederebbe le competenze di esecuzione stabilite dall'atto di base, poiché questo potrebbe pregiudicare i suoi poteri di codecisione.
7. Il Parlamento europeo dispone del termine di un mese per esaminare il progetto di disposizione prima che la Commissione prenda una decisione formale. Il termine decorre dalla trasmissione al Parlamento europeo del progetto definitivo di disposizione di attuazione, in seguito all'espressione del parere ufficiale del comitato.
8. La decisione n. 1904/2006/CE che istituisce il programma "Europa per i cittadini" fa obbligo alla Commissione di adottare una serie di disposizioni necessarie per l'attuazione del programma conformemente alle procedure prescritte dalla decisione "comitatologia".

9. All'atto di negoziare il programma il legislatore aveva chiaramente definito le decisioni di selezione da sottoporre al comitato. La procedura di gestione di cui agli articoli 4 e 7 della decisione "comitatologia" doveva riguardare l'attribuzione di sovvenzioni di importo elevato, ovvero tutte le sovvenzioni di funzionamento così come gli accordi di gemellaggio pluriennali e gli eventi di grande visibilità. Le altre decisioni di selezione non sottostavano alla procedura di comitato. In questo caso la Commissione si era impegnata a informare immediatamente il comitato del programma e il Parlamento europeo su tutte le decisioni di selezione che non sarebbero state sottoposte alla procedura di gestione. Tale accordo è oggetto di una dichiarazione della Commissione indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo.
10. L'accordo era basato sulla natura delle azioni del programma, che accordano prevalentemente sovvenzioni di importo modesto a un gran numero di beneficiari, poiché in simili casi la comitatologia può apportare solo un plusvalore minimo, ma impone all'amministrazione del programma un onere sproporzionato. L'accordo era quindi basato su un consenso interistituzionale volto a semplificare le procedure al fine di contenere i tempi del processo decisionale a favore dei potenziali beneficiari.
11. Se la decisione n. 1904/2006/CE, nella sua redazione attuale, incorpora correttamente la volontà del legislatore relativa alle decisioni di selezione da sottoporre al comitato di gestione, le intenzioni del legislatore non risultano recepite adeguatamente dalla decisione quando prescrive per tutte le altre disposizioni, comprese le decisioni di selezione, l'obbligo della procedura consultiva di cui agli articoli 3 e 7 della decisione "comitatologia" anziché l'informazione immediata del comitato del programma e del Parlamento europeo da parte della Commissione.
12. In tal modo la consultazione del comitato del programma si effettua seguendo la procedura di gestione per le proposte espressamente menzionate nell'articolo 8, paragrafo 2 della decisione n. 1904/2006/CE, ossia tutte le sovvenzioni di funzionamento così come gli accordi di gemellaggio pluriennali e gli eventi di grande visibilità. L'articolo 8, paragrafo 3 della stessa decisione dispone invece che tutte le altre decisioni di selezione siano prese conformemente alla procedura consultiva.
13. Tale redazione della decisione n. 1904/2006/CE comporta gravi difficoltà nell'attuazione delle azioni e delle disposizioni previste dal programma.
14. L'obbligo di sottoporre le decisioni di selezione alla procedura consultiva prolunga infatti di due o tre mesi i tempi necessari alla loro adozione, cosicché i candidati devono attendere più a lungo prima di conoscere la decisione sulle loro proposte. L'inizio dei progetti interessati in genere è previsto a breve scadenza, al fine di aumentare il numero degli inviti a presentare proposte pubblicati ogni anno. Tali periodi supplementari rischiano pertanto di provocare ritardi nell'attribuzione delle sovvenzioni e di pregiudicare così la sostenibilità di numerosi progetti. Il vincolo dei termini si oppone inoltre al principio della semplicità e della prossimità nell'attuazione del programma e ha pertanto un impatto diretto sulla sua efficacia.
15. Sono state elaborate soluzioni transitorie al fine di ridurre i tempi relativi a una consultazione sistematica del comitato e al diritto di controllo che ne deriva. Il comitato del programma ha accettato di modificare il proprio regolamento interno in modo da ridurre i tempi di consultazione per le decisioni di selezione oggetto di

procedura consultiva. Il comitato utilizza ormai la procedura scritta e dispone di cinque giorni per pronunciarsi in merito alle decisioni di selezione per le quali è richiesto il suo parere. Parallelamente il Parlamento europeo ha accettato un accordo temporaneo che ha ridotto i tempi del diritto di controllo durante il precedente periodo estivo, facendoli passare da un mese a cinque giorni.

16. Per quanto tali accordi ad hoc e tali soluzioni temporanee abbiano permesso di risolvere i problemi più immediati, l'esperienza mostra che è importante definire una soluzione permanente per garantire ai beneficiari dei programmi la necessaria sicurezza circa i termini di attribuzione delle sovvenzioni.
17. Per risolvere in modo definitivo il problema derivante dall'obbligo di rendere le decisioni di selezione oggetto della procedura di consultazione occorrerà una modifica tecnica della decisione n. 1904/2006/CE. L'attuale procedura consultiva sarà soppressa e verrà sostituita, sulla base di una dichiarazione della Commissione, dall'informazione immediata del comitato del programma e del Parlamento europeo da parte della Commissione in merito alle decisioni di selezione da essa adottate.
18. In tal modo, tornando all'intenzione iniziale del legislatore al momento della negoziazione del programma "Europa per i cittadini", la proposta di modifica dell'atto di base consentirà di ridurre di due o tre mesi i tempi di attribuzione delle sovvenzioni, permettendo un'efficace attuazione delle attività e delle disposizioni previste dal programma. Il comitato del programma e il Parlamento europeo saranno immediatamente informati sulle decisioni di selezione. Tale modifica contribuirà infine a consolidare il principio di semplificazione e di proporzionalità delle procedure, rendendole più rapide ed efficaci a tutto vantaggio dei beneficiari delle sovvenzioni.
19. Altre tre decisioni adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio che istituiscono programmi nei settori dell'istruzione, della gioventù e della cultura comportano disposizioni simili per quanto riguarda la ripartizione delle decisioni di selezione tra procedura di gestione e procedura consultiva e presentano identici problemi di attuazione delle decisioni di selezione. Parallelamente alla presente proposta di modifica è prevista un'analogha revisione di tali atti di base.

Proposta di

## **DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**che modifica la decisione n. 1904/2006/CE che istituisce, per il periodo 2007-2013, il programma "Europa per i cittadini" mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 151 e 308,

vista la proposta della Commissione<sup>1</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>2</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>3</sup>,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>4</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) La decisione n. 1904/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>5</sup> ha istituito il programma "Europa per i cittadini" per il periodo 2007-2013.
- (2) L'articolo 8, paragrafo 3 della decisione n. 1904/2006/CE prescrive che le disposizioni necessarie per l'attuazione del programma diverse da quelle indicate all'articolo 8, paragrafo 2 siano adottate secondo la procedura di cui all'articolo 9, paragrafo 3 di detta decisione, ossia conformemente alla procedura consultiva definita dalla decisione 1999/468/CE del Consiglio recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>6</sup>.
- (3) Tale redazione della decisione n. 1904/2006/CE dispone in particolare che le decisioni di selezione diverse da quelle indicate all'articolo 8, paragrafo 2 di detta decisione siano oggetto della procedura consultiva e del diritto di controllo del Parlamento europeo.

---

<sup>1</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>2</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>3</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>4</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>5</sup> GU L 378 del 27.12.2006, pag. 32. Rettifica pubblicata nella GU L 160 del 21.6.2007, pag. 36.

<sup>6</sup> GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23. Decisione modificata dalla decisione 2006/512/CE (GU L 200 del 22.7.2006, pag. 11).

- (4) Dette decisioni di selezione riguardano principalmente sovvenzioni relative a importi modesti e che non comportano decisioni politiche delicate.
- (5) Le modalità procedurali aggiungono un periodo supplementare di due o tre mesi al processo di attribuzione delle sovvenzioni ai candidati. Esse provocano numerosi ritardi a danno dei beneficiari e comportano altresì un onere sproporzionato per l'amministrazione del programma senza generare alcun plusvalore considerata la natura delle sovvenzioni accordate.
- (6) Occorre pertanto modificare la decisione n. 1904/2006/CE al fine di permettere un'attuazione più rapida e più efficace delle decisioni di selezione,

DECIDONO:

#### *Articolo 1*

All'articolo 8 della decisione n. 1904/2006/CE è inserito il seguente paragrafo 2 *bis*:

"2 *bis*. Quando la Commissione, a norma della presente decisione, adotta decisioni sull'attribuzione di sovvenzioni diverse da quelle indicate al paragrafo 2, dette decisioni sono adottate senza l'assistenza di un comitato."

#### *Articolo 2*

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione *nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il [...]

*Per il Parlamento europeo*  
*Il Presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il Presidente*





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.4.2010  
COM(2010) 171 definitivo/2

CORRIGENDUM: annule et remplace le document COM(2010) 171 final  
Concerne la version IT

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

**Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei**

**Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma**

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

*Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei*

**Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma**

1. Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei

Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia è, insieme alla strategia Europa 2020, un elemento chiave della risposta dell'UE alle sfide globali di lungo periodo e contribuisce a rafforzare e sviluppare il modello europeo di economia sociale di mercato del ventunesimo secolo.

In un periodo di cambiamenti in cui il mondo inizia appena a risollevarsi dalla crisi economico-finanziaria, l'Unione europea ha più che mai il dovere di proteggere e diffondere i valori e difendere gli interessi che le sono propri. In un momento di mutamenti sociali e tecnologici inarrestabili, restano valori imperituri dell'Unione il rispetto per la persona e la dignità umana, la libertà, l'uguaglianza e la solidarietà, e come tali devono rimanere al centro del suo impegno.

Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo nel dicembre del 2009<sup>1</sup>, enuclea le priorità per lo sviluppo di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia nei prossimi cinque anni. Il suo contenuto riflette le discussioni tenutesi negli ultimi anni con il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri e le parti interessate e presenta essenzialmente le ambizioni espresse dalla Commissione nella sua comunicazione<sup>2</sup> del giugno 2009, che ha portato all'adozione del programma di Stoccolma.

L'intento principale dell'azione dell'Unione in questo settore per i prossimi anni è "portare avanti l'Europa dei cittadini" dando loro i mezzi per esercitare i diritti e trarre pieno beneficio dall'integrazione europea.

La libertà, la sicurezza e la giustizia sono settori che interessano la vita di tutti i giorni, in cui per l'appunto i cittadini pretendono di più dai responsabili delle politiche. Uomini e donne in Europa si aspettano giustamente di vivere in un'Unione di prosperità e pace, nella certezza che i propri diritti vengano pienamente rispettati e la sicurezza sia garantita.

Uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia dev'essere uno spazio in cui tutti, anche i cittadini dei paesi terzi, possono contare sul rispetto effettivo dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Obiettivo del presente piano d'azione è realizzare queste priorità a livello europeo e globale, garantendo ai cittadini i vantaggi che derivano dai progressi compiuti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in modo che l'Unione possa guardare al futuro e dare una risposta chiara e adeguata alle sfide europee e globali.

---

<sup>1</sup> Documento del Consiglio 17024/09, adottato dal Consiglio europeo il 10 e 11 dicembre 2009.

<sup>2</sup> COM(2009) 262 "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini".

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona consente all'Unione di rispondere con più ambizione ai timori e alle aspirazioni quotidiane dei popoli europei. In primo luogo, il ruolo più incisivo del Parlamento europeo quale co-legislatore in molti settori e l'ampio coinvolgimento dei parlamenti nazionali faranno sì che l'Unione debba rispondere maggiormente delle azioni compiute nell'interesse dei cittadini, rafforzandone la legittimazione democratica. In secondo luogo, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata al Consiglio per la maggior parte delle politiche snellerà il processo decisionale. Da ultimo, migliorerà il controllo giurisdizionale in quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea potrà pronunciarsi su tutti gli aspetti inerenti alla libertà, alla sicurezza e alla giustizia, mentre la Carta dei diritti fondamentali dell'UE diventa giuridicamente vincolante. Il trattato fissa un nuovo obiettivo per l'Unione: lottare contro l'esclusione sociale e la discriminazione, e conferma l'obiettivo di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne.

L'Unione deve quindi rispondere con determinazione alle aspettative e ai timori dei cittadini e resistere alla tendenza a considerare la sicurezza, la giustizia e i diritti fondamentali come ambiti dissociati tra loro. Questi devono infatti procedere di pari passo secondo un approccio coerente, per affrontare le sfide di oggi e di domani.

## 2. Garantire la tutela dei diritti fondamentali

La protezione dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali deve orientare l'elaborazione di tutte le leggi e le politiche dell'Unione. Per questo occorre dare piena attuazione alla Carta, concretizzando e rendendo effettivi i diritti ivi contenuti. Rispetto ai casi di violazione, la Commissione è intenzionata ad applicare una "politica di tolleranza zero" e potenzierà quindi i meccanismi per assicurare il rispetto della Carta e riferire in proposito al Parlamento europeo e al Consiglio. In una società globalizzata, caratterizzata da un rapido progresso tecnologico in cui lo scambio d'informazioni non conosce confini, è quanto mai importante garantire il rispetto della vita privata. L'Unione deve assicurare l'applicazione sistematica del diritto fondamentale alla protezione dei dati. Occorre rafforzare la posizione dell'UE in relazione alla protezione dei dati personali in tutte le politiche europee, anche nel contrastare e prevenire la criminalità e nelle relazioni internazionali.

L'Unione si avvarrà di tutti gli strumenti di cui dispone per contrastare con fermezza la violenza a danno di donne e bambini, compresa la violenza domestica e le mutilazioni genitali femminili, per garantire i diritti dei minori e lottare contro qualsiasi forma di discriminazione, razzismo, xenofobia e omofobia. Sarà riservata un'attenzione particolare a quanti versano in situazioni di vulnerabilità.

Vanno analizzate e ridotte le differenze esistenti nei 27 Stati membri tra garanzie concesse alle vittime di reati e del terrorismo nella prospettiva di aumentare la protezione con tutti gli strumenti a disposizione. Il diritto europeo deve garantire all'imputato un livello elevato di diritti in termini sia di equità del procedimento sia di condizioni di detenzione e reclusione.

## 3. Rendere effettivi i diritti dei cittadini europei

La cittadinanza europea deve evolvere da concetto astratto contenuto nei trattati a realtà concreta, e dimostrare nella vita di tutti i giorni il suo specifico valore rispetto alla cittadinanza nazionale. I cittadini devono poter godere dei diritti che discendono dall'integrazione europea.

Agevolare la mobilità dei cittadini è un obiettivo essenziale del progetto europeo. La libera circolazione è infatti un diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari e va

applicato con rigore. Occorre migliorare la mobilità eliminando gli ostacoli con cui ancora si scontrano i cittadini che decidono di esercitare il diritto di trasferirsi in un altro Stato membro per motivi di studio o di lavoro, per avviare un'attività imprenditoriale, fondare una famiglia o trascorrervi gli anni della pensione. Ovunque siano nel mondo, i cittadini hanno il diritto di essere protetti. Il cittadino dell'UE che si trovi in un paese in cui il suo Stato membro non è rappresentato deve ricevere assistenza consolare dalle ambasciate o dai consolati di un qualsiasi altro Stato membro, alle stesse condizioni dei suoi cittadini.

Per avvicinare i cittadini al progetto europeo è essenziale agevolarne e incoraggiarne la partecipazione alla vita democratica dell'Unione. Aumentare l'affluenza alle urne per le elezioni del Parlamento europeo è un'ambizione condivisa. Occorre continuare a promuovere e a rafforzare il diritto dei cittadini a votare ed essere eletti alle elezioni europee e amministrative nel luogo in cui risiedono. L'iniziativa dei cittadini costituisce uno strumento privilegiato per potenziare i diritti dei cittadini europei e accrescere la legittimazione democratica dell'Unione.

#### 4. Rafforzare la fiducia nello spazio giudiziario europeo

Lo spazio giudiziario europeo e il funzionamento corretto del mercato unico si basano sul principio cardine del riconoscimento reciproco, il quale può funzionare efficacemente solo se esiste fiducia reciproca tra giudici, professionisti legali, imprese e cittadini. A sua volta, la fiducia reciproca presuppone norme minime e una conoscenza approfondita delle diverse tradizioni e prassi giuridiche.

Stabilire diritti non basta. Diritti e obblighi diventano realtà solo se sono facilmente accessibili per i loro titolari. Occorre fornire ai cittadini mezzi adeguati per far valere tali diritti ovunque si trovino nell'Unione.

Il corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo si ripercuote positivamente su tutte le politiche dell'Unione, promuovendone lo sviluppo e l'attuazione efficace. Tale spazio deve essere soprattutto al servizio dei cittadini e delle imprese e promuovere l'attività economica nel mercato unico, assicurando un elevato livello di protezione dei consumatori. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'Unione dispone degli strumenti per semplificare la vita di tutti i giorni e agevolare le attività correnti delle imprese, conciliando le esigenze dei cittadini e del mercato unico con le diverse tradizioni giuridiche negli Stati membri.

Il diritto dell'Unione può promuovere la mobilità e consentire ai cittadini di esercitare i diritti connessi alla libera circolazione. Per le coppie internazionali, può alleviare lo stress di un divorzio o di una separazione e eliminare l'attuale incertezza giuridica per genitori e figli nelle situazioni transfrontaliere. Può inoltre contribuire a eliminare gli ostacoli al riconoscimento di atti giuridici e portare al riconoscimento reciproco degli effetti degli atti dello stato civile. Al cittadino che si rechi in auto in un altro Stato membro e sia malauguratamente coinvolto in un incidente stradale deve essere garantita la certezza del diritto quanto ai termini entro cui presentare la richiesta di indennizzo all'assicurazione.

Il diritto dell'Unione può contribuire con vigore e concretezza all'attuazione della strategia Europa 2020 e attenuare i danni della crisi finanziaria. L'Unione presenterà nuove proposte legislative ogniqualvolta sarà necessario e opportuno per rafforzare il mercato unico e aiutare le imprese, rimuovendo gli oneri amministrativi e riducendo i costi delle transazioni.

Ridurre gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese costituisce una chiara priorità; dovrà poi cadere definitivamente in disuso la gravosa e dispendiosa procedura dell'*exequatur* necessaria per riconoscere ed eseguire la decisione di un giudice di un altro Stato membro, senza che per questo scompaiano le necessarie salvaguardie. Permettendo il recupero dei crediti transfrontalieri con la stessa facilità di quelli nazionali aumenterà la fiducia delle imprese nel mercato unico, così come procedure d'insolvenza efficaci aiuteranno a superare la crisi economica. È possibile agevolare le transazioni transfrontaliere aumentando la coerenza del diritto europeo dei contratti. Le imprese non stanno sfruttando al massimo il potenziale di Internet per incrementare le vendite: il diritto dell'Unione può aiutare assicurando quella certezza del diritto di cui le imprese hanno bisogno, pur garantendo nel contempo il livello massimo di protezione dei consumatori. Questi devono sapere quali sono i loro diritti e disporre di mezzi di ricorso nelle cause transfrontaliere. Da ultimo, un uso più frequente dei metodi di risoluzione alternativa delle controversie può contribuire a un'amministrazione della giustizia efficace.

Il diritto penale è un settore relativamente nuovo dell'azione UE per il quale il trattato di Lisbona definisce un quadro giuridico chiaro. In materia di giustizia penale dovrà guidare la politica dell'Unione verso il ravvicinamento del diritto penale sostanziale e processuale una strategia che rispetti pienamente la sussidiarietà e la coerenza. Per questo sarà necessaria una stretta collaborazione con il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e il Consiglio e occorrerà dare priorità al riconoscimento reciproco, optando per l'armonizzazione dei reati e delle sanzioni in casi determinati.

L'amministrazione della giustizia non deve essere rallentata da differenze ingiustificate tra i sistemi giudiziari degli Stati membri: gli autori dei reati non dovranno avere la possibilità di sottrarsi alla giustizia e di evitare il carcere attraversando le frontiere e approfittando delle differenze tra gli ordinamenti giuridici nazionali. Occorre una solida base procedurale comune. Per sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in grado di funzionare correttamente servono strumenti essenziali come un sistema nuovo e completo per la ricerca delle prove nelle cause aventi una dimensione transnazionale e un migliore scambio d'informazioni tra le autorità degli Stati membri sui reati commessi. La Commissione proporrà l'istituzione di una Procura europea a partire da Eurojust, competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. In questo modo la Commissione approfondirà la riflessione sulla cooperazione con tutti i soggetti interessati, compreso l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

## 5. Garantire la sicurezza dell'Europa

In Europa la criminalità transfrontaliera è in aumento. Per affrontare il fenomeno l'Unione deve collaborare con gli Stati membri, il Parlamento europeo, i paesi terzi più importanti e anche con le imprese, facendo il possibile per garantire che i cittadini dell'UE possano vivere in un ambiente sicuro.

Il trattato di Lisbona dota l'Unione di strumenti migliori per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.

Per far fronte alle sfide che a livello transfrontaliero diventano sempre più numerose sarà attuata con accuratezza e determinazione una strategia di sicurezza interna fondata sul pieno rispetto dei diritti fondamentali e sulla solidarietà tra Stati membri. Per questo serve un approccio coordinato alla cooperazione di polizia, alla gestione delle frontiere, alla

cooperazione giudiziaria penale e alla protezione civile. Occorre affrontare tutte le minacce comuni alla sicurezza, a partire dal terrorismo e dalla criminalità organizzata fino alle questioni di sicurezza connesse alle catastrofi naturali e di origine umana. Visto il ricorso sempre maggiore alle nuove tecnologie, per lottare efficacemente contro queste minacce occorrerà una politica complementare che assicuri la disponibilità e la resilienza delle reti europee e delle infrastrutture TIC.

Perché possa dare risultati positivi, questa strategia deve attingere dall'esperienza e trarne insegnamenti. È giunto il momento di valutare il precedente approccio dell'Unione, quello cioè di reagire a eventi tragici e inattesi, non di rado caso per caso, e approfittare del nuovo assetto istituzionale delineato dal trattato di Lisbona che prevede un approccio coerente e multidisciplinare.

La predisposizione di un programma strategico per lo scambio d'informazioni presuppone una visione d'insieme degli attuali sistemi di raccolta, trattamento e condivisione dei dati, che sia accompagnata da una valutazione approfondita della loro utilità, efficienza, efficacia, proporzionalità e dell'osservanza del diritto al rispetto della vita privata. Il programma dovrebbe inoltre servire da fondamento per lo sviluppo coerente di tutti i sistemi d'informazione presenti e futuri.

È inoltre di primaria importanza fare il punto delle misure di lotta al terrorismo adottate negli ultimi anni e valutare come migliorarle per contribuire alla protezione dei cittadini e apportare valore aggiunto all'azione degli Stati membri. Il nuovo quadro istituzionale dischiude l'opportunità senza precedenti per l'Unione di creare sinergie migliori tra i suoi diversi strumenti di lotta al terrorismo.

Per adottare nuove misure di contrasto alla criminalità organizzata occorre sfruttare al massimo il nuovo quadro istituzionale. La tratta degli esseri umani, la pedopornografia, la criminalità informatica e finanziaria, la contraffazione dei mezzi di pagamento e il traffico di stupefacenti vanno combattuti con un approccio globale. Poter perseguire e condannare in modo più efficace gli autori dei reati non è meno importante che soddisfare le esigenze delle vittime e ridurre la richiesta di servizi da parte delle vittime potenziali. Una prima risposta operativa concreta verrà condividendo le capacità di contrasto degli Stati membri su certe rotte e certi tipi di stupefacenti.

Occorre poi eliminare tutti gli ostacoli che intralciano l'effettiva cooperazione tra le autorità di contrasto degli Stati membri. Agenzie ed organi dell'UE come FRONTEX, Europol, Eurojust e l'OLAF svolgono un ruolo fondamentale e perciò devono cooperare meglio e disporre dei poteri e delle risorse necessarie al conseguimento dei loro obiettivi nell'ambito di un mandato chiaramente definito.

L'Unione intende optare per un approccio integrato al controllo dell'accesso al suo territorio in uno spazio Schengen allargato, al fine di agevolare la mobilità e garantire un elevato livello di sicurezza interna, e proseguirà la liberalizzazione dei visti, specie con i paesi vicini, onde facilitare i contatti tra i popoli sulla base di condizioni chiare.

L'uso intelligente delle tecnologie moderne di gestione delle frontiere, accanto all'impiego degli strumenti esistenti nell'ambito di un processo di gestione dei rischi, può anch'esso rendere l'Europa più accessibile a chi viaggia in buona fede e stimolare l'innovazione tra le industrie dell'Unione, contribuendo alla crescita e alla prosperità dell'Europa e facendo in

modo che i suoi cittadini si sentano sicuri. L'attivazione dei sistemi SIS II e VIS resterà altamente prioritaria.

Anche proteggere i cittadini dai rischi del commercio internazionale di merci contraffatte, vietate o pericolose richiede un approccio coordinato che si basi sulle capacità delle autorità doganali. Quanto ai prodotti nocivi e pericolosi, occorre predisporre una protezione efficace e strutturata tramite una gestione dei rischi legati ai prodotti, alla catena di approvvigionamento e ad ogni tipo di flusso di merci che sia basata sui controlli.

Tra gli sforzi dell'UE per proteggere la popolazione rientreranno la prevenzione di crisi e catastrofi e le modalità di preparazione e reazione. Sono altamente prioritarie la valutazione dettagliata e l'individuazione degli interventi necessari a livello UE per la gestione delle crisi e sarà potenziato il meccanismo di protezione civile dell'UE per migliorare la disponibilità, l'interoperabilità e il coordinamento dell'assistenza prestata dagli Stati membri. Occorre inoltre migliorare la prevenzione. L'Unione attuerà la clausola di solidarietà.

#### 6. Un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità

Affinché i migranti possano contribuire pienamente all'economia e alla società europee è essenziale che l'Unione ne difenda i diritti fondamentali nel rispetto dei valori di dignità umana e solidarietà che le sono propri. L'immigrazione riveste un ruolo chiave nell'affrontare la sfida demografica dell'Unione e nel garantirle buone prestazioni economiche nel lungo periodo. Grazie al suo ampio potenziale, può contribuire alla strategia Europa 2020 costituendo una fonte supplementare di crescita dinamica.

Nei prossimi anni occorrerà concentrarsi sul consolidamento di un'autentica politica comune di immigrazione e di asilo. L'attuale crisi economica non può intralciare le ambizioni e la determinazione dell'UE in questo campo. Al contrario, mai come ora è necessario sviluppare queste politiche in una prospettiva di lungo termine incentrata sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana, e rafforzare la solidarietà, in particolare tra gli Stati membri cui compete collettivamente garantire un sistema umano ed efficiente. Una volta consolidate queste politiche, i progressi compiuti dovranno essere valutati alla luce degli obiettivi ambiziosi posti dall'UE. Se necessario saranno proposte altre misure.

L'Unione elaborerà un'autentica politica comune in materia di migrazione che preveda normative quadro, nuove e flessibili, per l'ammissione degli immigrati legali. In tal modo potrà adeguarsi alla crescente mobilità e alle necessità dei mercati del lavoro nazionali, nel rispetto delle competenze degli Stati membri in questo settore.

L'UE deve puntare a raggiungere un livello uniforme di diritti e obblighi per gli immigrati legali paragonabile a quello dei cittadini europei. Tali diritti, consolidati in un codice dell'immigrazione e integrati da regole comuni per la gestione efficace del ricongiungimento familiare, risultano essenziali per massimizzare gli effetti positivi dell'immigrazione legale a beneficio di tutti gli interessati e potenzieranno di conseguenza la competitività dell'Unione. Proseguiranno gli sforzi di integrazione degli immigrati, tutelandone i diritti ma anche sottolineando le responsabilità di ciascuno ai fini dell'integrazione nelle società in cui vivono.

Parimenti importanti per la credibilità e il successo delle politiche UE in questo settore sono la prevenzione e la riduzione dell'immigrazione irregolare, in linea con la Carta dei diritti fondamentali. Particolare attenzione sarà rivolta alla situazione dei minori non accompagnati.

La risposta europea a questa sfida mondiale esige un partenariato autentico con i paesi terzi d'origine e di transito e l'inserimento di tutte le questioni legate alla migrazione in un quadro d'azione globale. In tal modo l'Unione potrà proseguire con l'attuazione del suo approccio globale in materia di migrazione.

Occorre osservare gli obblighi che impongono il rispetto del diritto fondamentale all'asilo, compreso il principio del non respingimento. L'istituzione del sistema europeo comune di asilo e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo devono garantire uno status uniforme, norme di protezione comuni nell'UE di livello elevato e una procedura comune di asilo, tenendo presente l'obiettivo a lungo termine del riconoscimento reciproco. La solidarietà tra Stati membri e con quanti subiscono persecuzioni nel mondo, sarà al centro della politica di asilo e di ricollocazione.



## 7. Contribuire a un'Europa globale

Gli obiettivi politici finora illustrati sono realizzabili solo con l'impegno effettivo dei partner nei paesi terzi e delle organizzazioni internazionali. Una dimensione esterna forte, coerente con l'azione generale esterna dell'Unione, contribuirà a anticipare le sfide e a conseguire gli obiettivi dell'Unione, primi fra tutti promuovere i suoi valori e adempiere ai suoi obblighi internazionali in materia di diritti umani.

Le politiche interne ed esterne nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia sono indissolubilmente legate. La continuità e la coerenza tra politiche interne ed esterne sono fondamentali per ottenere risultati, non meno della coerenza e della complementarietà tra l'azione dell'Unione e quella degli Stati membri.

Grazie al trattato di Lisbona l'Unione europea ha nuove possibilità per agire con maggiore efficacia sul fronte delle relazioni esterne. Il trattato conferisce alla Commissione un ruolo chiave nel plasmare la dimensione esterna dell'UE nel settore della giustizia e degli affari interni, e all'Alto rappresentante, che è anche vicepresidente della Commissione, e alla Commissione stessa il compito di assicurare la coerenza tra le relazioni esterne e gli altri aspetti dell'azione esterna dell'UE, in particolare collaborando con il servizio europeo per l'azione esterna.

## 8. Trasformare le priorità politiche in azioni e risultati

La corretta attuazione di queste priorità politiche è condizione essenziale per compiere progressi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Per essere all'altezza degli obiettivi ambiziosi posti dal trattato di Lisbona, la Commissione ha per la prima volta suddiviso le competenze del settore della giustizia e degli affari interni fra due Commissari, uno dei quali è anche vicepresidente della Commissione.

Punto di partenza sarà la Carta dei diritti fondamentali e la metodologia perseguirà cinque obiettivi: migliore integrazione con le altre politiche dell'Unione; migliore qualità della legislazione europea; migliore attuazione nazionale; uso migliore degli strumenti di valutazione; adeguamento delle risorse finanziarie alle priorità politiche, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale.

Premessa necessaria di un reale progresso sarà la fiducia reciproca. Per questo occorrerà dettare norme minime (ad esempio in materia di diritto processuale) e tener conto delle diverse tradizioni e prassi giuridiche. Un valido contributo potrà venire da una cultura comune europea promossa con programmi di formazione e scambio del tipo Erasmus o da un Istituto di diritto europeo avvalendosi di strutture e reti esistenti, che sarà incoraggiata attivamente.

Spesso gli strumenti giuridici non bastano. Le ambizioni vanno discusse ampiamente e i risultati spiegati con chiarezza. Non è sempre chiaro se i cittadini europei siano veramente consapevoli dei loro diritti e responsabilità, né se siano quindi in grado di esercitarli. Migliorando la comunicazione si aiuteranno i cittadini a trarre vantaggio dai progressi compiuti a livello europeo e si colmerà il divario tra la realtà dell'integrazione europea e la percezione che ne hanno le persone.

La tabella in allegato illustra l'azione dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dei prossimi cinque anni con l'intento di descrivere tutti gli obiettivi politici fissati dal Consiglio europeo nel programma di Stoccolma, rispondendo alle priorità del Parlamento

europeo in questi settori e accogliendo le sfide del futuro. Vi figurano azioni concrete e un preciso calendario di adozione e attuazione. La Commissione considera tali azioni interconnesse, indispensabili e all'altezza delle ambizioni che l'Unione deve avere.

Per realizzare le priorità politiche comuni occorre sviluppare e attuare iniziative che mirino al risultato più ambizioso possibile e in linea con le aspettative dei cittadini. È giunto il momento di garantire ai cittadini europei il pieno godimento dei progressi realizzati a livello dell'UE. La corretta attuazione di questo piano d'azione dipende dall'impegno politico di tutti i soggetti interessati: la Commissione nel fornire l'impulso necessario, il Parlamento europeo e il Consiglio in sede di dibattito e adozione delle proposte e i parlamenti nazionali nel controllo della sussidiarietà e proporzionalità. Questo stesso livello di impegno è richiesto agli Stati membri nel recepire e dare piena attuazione alla legislazione dell'Unione, alla Commissione nell'esercitare il controllo e ai giudici dell'Unione e nazionali nel garantirne la corretta applicazione. Non ultimo, il cittadino attivo e informato, primo beneficiario di queste azioni, è il fattore essenziale e l'attore dell'intero processo.

Il presente piano d'azione non può costituire un programma fermo e definitivo. L'Unione deve infatti poter reagire a eventi imprevisti, cogliere subito le opportunità e anticipare le tendenze future adattandosi. A tal fine, la Commissione ricorrerà se necessario al diritto d'iniziativa. Nel 2012 la Commissione presenterà inoltre una valutazione a medio termine dell'attuazione del programma di Stoccolma, in modo da garantire che il programma sia in linea con gli sviluppi europei e globali.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare il presente piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma e a impegnarsi fattivamente a realizzarlo.

## ALLEGATO

### Garantire la tutela dei diritti fondamentali

Un'Europa fondata sui diritti fondamentali		
Azioni	Parte responsabile	Calendario
Raccomandazione che autorizza i negoziati per l'adesione dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali	Commissione	2010 (adottata)
Comunicazione sulla politica in materia di diritti fondamentali	Commissione	2010
Inclusione del settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nel quadro pluriennale dell'Agenzia per i diritti fondamentali	Commissione	2010
Relazione sulla memoria dei crimini commessi dai regimi totalitari	Commissione	2010
Relazione annuale sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	Commissione	2010 In corso
Relazione di valutazione sull'attuazione della decisione 2003/335/GAI del Consiglio relativa all'accertamento e al perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra	Commissione	2011

Rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra	Commissione	In corso
<b>Proteggere i diritti dei cittadini nella società dell'informazione</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione relativa ad un nuovo quadro giuridico per la protezione dei dati personali dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona	Commissione	2010
Nuovo quadro giuridico globale per la protezione dei dati	Commissione	2010
Comunicazione sul rispetto della vita privata e la fiducia nell'Europa digitale: garantire la fiducia dei cittadini nei nuovi servizi	Commissione	2010
Raccomandazione che autorizza i negoziati per la conclusione di un accordo sulla protezione dei dati personali a fini di contrasto con gli Stati Uniti d'America	Commissione	2010
Comunicazione relativa agli elementi essenziali di <b>protezione dei dati personali</b> degli accordi a <b>fini di contrasto</b> tra l'Unione europea e i paesi terzi	Commissione	2012
<b>Vivere insieme in uno spazio che rispetti la diversità e tuteli i più vulnerabili</b>		

<b>Razzismo e xenofobia</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI sul razzismo e la xenofobia	Stati membri Commissione	Novembre 2010 In corso
Comunicazione sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione	Commissione	2011
Relazione sull'attuazione della direttiva 2000/43/CE relativa alla discriminazione in base alla razza	Commissione	2012
Relazione sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI sul razzismo e la xenofobia	Commissione	2013
<b>Diritti dei minori</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione relativa alla strategia sui diritti dei minori (2010 – 2014), sulla base di una valutazione d'impatto degli strumenti dell'UE, interni ed esterni, che incidono sui diritti dei minori	Commissione	2010
Iniziative sulla possibilità di avvalersi della mediazione familiare a livello internazionale	Commissione	2012

Attuazione delle conclusioni del Consiglio sui meccanismi di segnalazione per i casi di sottrazione di minore	Stati membri	2011
Regolamento sulle linee di assistenza telefonica diretta dell'UE per i minori scomparsi	Commissione	2012
<b>Gruppi vulnerabili</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione sull'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa	Commissione	2010 (adottata)
Comunicazione sulla strategia per combattere la violenza contro le donne, la violenza domestica e le mutilazioni genitali femminili, da integrare con un piano d'azione UE	Commissione	2011 - 2012
Relazione sull'applicazione della convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti, che valuta anche la necessità di presentare nuove proposte riguardanti gli adulti vulnerabili	Commissione	2014
Sostegno pratico e promozione delle migliori prassi per aiutare gli Stati membri a combattere le discriminazioni fondate sui motivi di cui all'articolo 10 del TFUE, anche nei confronti dei Rom.	Commissione	In corso
Adesione alla convenzione dell'Aia del 2000 sulla protezione internazionale degli adulti	Stati membri	In corso

<b>Vittime della criminalità, compreso il terrorismo</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta legislativa per uno strumento complessivo di tutela delle vittime e piano d'azione comprensivo di misure pratiche, tra cui l'istituzione di un ordine di protezione europeo	Commissione	2011
<b>Diritti della persona nei procedimenti penali</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta legislativa in materia di traduzione e interpretazione	Commissione	2010 (adottata)
Proposta legislativa in materia di informazioni sui diritti e sui capi d'imputazione	Commissione	2010
Proposta legislativa in materia di consulenza e assistenza legale gratuita	Commissione	2011
Proposta legislativa in materia di comunicazione con familiari, datori di lavoro e autorità consolari	Commissione	2012
Proposta legislativa in materia di garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili	Commissione	2013
Libro verde sulla necessità di integrare i diritti procedurali minimi di indagati e imputati contemplati dalle precedenti proposte legislative	Commissione	2014

<b>Detenzione</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Libro verde in materia di detenzione e follow-up necessario	Commissione	2011
Relazione sull'attuazione della decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea	Commissione	2013



**Rendere effettivi i diritti dei cittadini europei**

<b>Pieno esercizio del diritto di libera circolazione</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Follow-up dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sul diritto di libera circolazione	Commissione	In corso
Seconda relazione sull'attuazione e l'applicazione della direttiva 2004/38/CE	Commissione	2013
Iniziativa faro "Youth on the Move" nel quadro della strategia Europa 2010	Commissione	2010
<b>Beneficiare di protezione nei paesi terzi</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione sulle misure esistenti e future per migliorare l'efficacia della tutela consolare dei cittadini dell'UE	Commissione	2010
Proposta legislativa per aumentare la compensazione finanziaria della tutela consolare nelle situazioni di crisi	Commissione	2011
Proposta di direttiva che istituisce le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare la tutela da parte delle autorità consolari (che modifica la decisione 1995/553/CE)	Commissione	2011

<b>Partecipare alla vita democratica dell'Unione</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Relazione sulla cittadinanza comprendente un'analisi degli ostacoli alla libera circolazione e relativi rimedi, e una relazione sull'attuazione del diritto dell'UE nelle elezioni del Parlamento europeo del 2009	Commissione	2010
Relazione sull'attuazione della direttiva 94/80/CE relativa alla partecipazione dei cittadini dell'UE alle elezioni comunali e sulla concessione di deroghe ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del TFUE	Commissione	2011
Proposta legislativa che modifica la direttiva 93/109/CE sulle elezioni del Parlamento europeo al fine di ridurre l'onere amministrativo a carico dei cittadini e delle amministrazioni nazionali	Commissione	2011-2012
Relazione della Commissione al Consiglio europeo in merito alle prassi nazionali relative alle elezioni del Parlamento europeo	Commissione	2012
Relazione sulla concessione di deroghe ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, del TFUE, presentata a norma dell'articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 93/109/CE sulle elezioni del Parlamento europeo	Commissione	2012
Relazione sulla cittadinanza comprendente un'ulteriore analisi degli ostacoli alla libera circolazione e relativi rimedi	Commissione	2013

**Rafforzare la fiducia nello spazio giudiziario europeo**

<b>Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco</b>			
<b>Diritto penale</b>			
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>	
Relazioni sull'attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI relativa al reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca	Commissione	2010 2013	
Relazione sull'attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo, e follow-up appropriato	Commissione	2010 2014	
Proposta legislativa relativa a un sistema generale di assunzione delle prove in materia penale basato sul principio del reciproco riconoscimento e riguardante tutti i tipi di prova	Commissione	2011	
Proposta legislativa diretta a introdurre norme comuni per la raccolta delle prove in materia penale al fine di garantirne l'ammissibilità	Commissione	2011	
Proposta di regolamento che conferisce a Eurojust il potere di avviare indagini, rende più efficace la struttura interna di Eurojust e coinvolge il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nella valutazione delle attività di Eurojust	Commissione	2012	

Proposta legislativa sul riconoscimento reciproco delle decisioni di decadenza dall'esercizio di diritti	Commissione	2013
Comunicazione sull'istituzione di una Procura europea a partire da Eurojust	Commissione	2013
Proposta legislativa sul riconoscimento reciproco delle sanzioni pecuniarie, comprese quelle riguardanti infrazioni al codice della strada	Commissione	2011
<b>Diritto civile</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta legislativa relativa alla revisione del regolamento (CE) n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Bruxelles I)	Commissione	2010
Proposta legislativa di decisione del Consiglio relativa alla cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio (Roma III)	Commissione	2010 (adottata)
Proposta di regolamento sui conflitti di legge in materia di regimi patrimoniali tra coniugi, compresa la questione della competenza giurisdizionale e del riconoscimento reciproco, e proposta di regolamento sulle conseguenze patrimoniali della separazione personale in altri tipi di unioni	Commissione	2010
Compendio della legislazione dell'Unione vigente nel settore della cooperazione giudiziaria civile	Commissione	2010
Consultazione sui mezzi di ricorso collettivi nella legislazione dell'Unione	Commissione	2010

Compendio della legislazione dell'Unione vigente nel settore del diritto dei consumatori	Commissione	2011
Raccomandazione della Commissione sulla registrazione dei testamenti, a seguito dell'adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo del regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo	Commissione	2013

<b>Maggiore fiducia reciproca</b>		
<b>Dotarsi di strumenti migliori</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Rete giudiziaria europea (in materia civile) - attuare la decisione che modifica la RGE (568/2009/CE) - migliorare il sito web della RGE tenendo conto degli sviluppi del portale europeo della giustizia elettronica - riferire circa le attività della RGE	Commissione	In corso
Rete giudiziaria europea (in materia penale)	Commissione	In corso

<p>- attuare la decisione 2008/976/GAI del Consiglio relativa alla RGE</p> <p>- migliorare la diffusione di informazioni aggiornate sull'attuazione degli strumenti di cooperazione giudiziaria dell'UE</p>	<p>Stati membri</p> <p>Stati membri e RGE</p>	
<p><b>Attuazione</b></p>		
<p><b>Azioni</b></p>	<p><b>Parte responsabile</b></p>	<p><b>Calendario</b></p>
<p>Manuale per l'attuazione degli accordi UE-USA in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione</p>	<p>Commissione</p>	<p>2010</p>
<p>Guida pratica sull'ingiunzione di pagamento europea (regolamento (CE) n. 1896/2006)</p>	<p>Commissione</p>	<p>2010</p>
<p>Guida pratica sul procedimento europeo per le controversie di modesta entità (regolamento (CE) n. 861/2007)</p>	<p>Commissione</p>	<p>2011</p>
<p>Schede informative sul regolamento (CE) n. 4/2009 relativo alle obbligazioni alimentari</p>	<p>Commissione</p>	<p>2011</p>
<p>Schede informative sulla direttiva 2008/52/CE sulla mediazione</p>	<p>Commissione</p>	<p>2012</p>
<p>Manuale relativo alla decisione quadro 2003/577/GAI sui provvedimenti di blocco dei beni</p>	<p>Commissione</p>	<p>2012</p>
<p>Manuale relativo alla decisione quadro 2005/214/GAI sulle sanzioni pecuniarie</p>	<p>Commissione</p>	<p>2012</p>

<b>Dotarsi di una base di norme minime comuni</b>		
<b>Diritto penale</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta legislativa sul ravvicinamento delle infrazioni e sanzioni doganali	Commissione	2012
Proposta legislativa che integra la direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente e la direttiva 2009/123/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi	Commissione	2012
<b>Diritto civile</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1393/2007 relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, seguita se necessario da una proposta di revisione per l'eventuale introduzione di norme minime comuni	Commissione	2011 2012
Relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1206/2001 relativo all'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, seguita se necessario da una proposta di revisione per l'eventuale	Commissione	2012

introduzione di norme minime comuni		2013
Proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale e che fissa norme minime comuni per il riconoscimento delle decisioni sulla responsabilità genitoriale, a seguito di una relazione sulla sua applicazione	Commissione	2011 2013
Relazione sul funzionamento dell'attuale regime dell'Unione relativo al diritto di procedura civile attraverso le frontiere	Commissione	2013
Libro verde sulle norme minime di procedura civile e follow-up necessario	Commissione	2013
Proposta legislativa volta a migliorare la coerenza della legislazione dell'Unione vigente nel settore del diritto processuale civile	Commissione	2014

<b>Benefici di uno spazio giudiziario europeo per i cittadini</b>		
<b>Agevolare l'accesso alla giustizia</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Varo del portale europeo della giustizia elettronica e preparazione delle nuove versioni	Commissione	2010



Libro verde sulla libera circolazione degli atti: atti di stato civile, atti pubblici e semplificazione della legalizzazione	Commissione	2010
Regolamento relativo alla prescrizione del danno da incidente stradale transnazionale	Commissione	2011
Relazione sull'applicazione della direttiva 2003/8/CE relativa al patrocinio a spese dello Stato	Commissione	2011
Comunicazione/libro verde sulla promozione dei modi alternativi di risoluzione delle controversie nell'UE	Commissione	2010
Proposta legislativa relativa al riconoscimento reciproco degli effetti connessi a determinati atti di stato civile (concernenti ad esempio la nascita, la filiazione, l'adozione, il nome)	Commissione	2013
Proposta legislativa volta a sopprimere gli adempimenti per la legalizzazione degli atti tra gli Stati membri	Commissione	2013
Comunicazione sull'attuazione della direttiva sulla mediazione	Commissione	2013

<b>Sostenere l'attività economica</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione sul diritto europeo dei contratti – Metodo per l'adozione del quadro comune di riferimento	Commissione	2010

Proposta di regolamento volto a migliorare l'efficacia dell'esecuzione delle sentenze nell'Unione europea: sequestro conservativo dei depositi bancari	Commissione	2010
Proposta legislativa relativa al quadro comune di riferimento	Commissione	2011
Proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza, a seguito di una relazione sulla applicazione	Commissione	2012 2013
Proposta di regolamento volto a migliorare l'efficacia dell'esecuzione delle sentenze nell'Unione europea: trasparenza dei beni dei debitori	Commissione	2013
Libro verde sugli aspetti di diritto internazionale privato, compresa la legge applicabile, riguardanti società, associazioni e altre persone giuridiche	Commissione	2014
<i>Relazioni di attuazione e follow-up:</i>		
Relazione sulla cessione dei crediti ai sensi del regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I)	Commissione	2010
Relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 805/2004 che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati	Commissione	2011
Relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II)	Commissione	2012
Relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 861/2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità	Commissione	2013

Relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1896/2006 che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento	Commissione	2013
Relazione sulla legge applicabile ai contratti di assicurazione ai sensi del regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I)	Commissione	2013
Direttiva sui diritti dei consumatori (COM(2008) 614 definitivo)	Commissione	In corso
Modernizzazione della direttiva 90/314/CEE concernente viaggi "tutto compreso"	Commissione	2011
Modernizzazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori	Commissione	2011
Modernizzazione della direttiva 98/6/CE sul prezzo unitario	Commissione	2012
Modernizzazione della direttiva 2006/114/CE concernente la pubblicità ingannevole e comparativa	Commissione	2012

<b>Potenziare la presenza internazionale dell'UE nel settore giudiziario</b>		
<b>Diritto civile</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Raccomandazione che autorizza ad avviare negoziati per un accordo tra l'UE e la Norvegia, l'Islanda e la Svizzera concernente la cooperazione giudiziaria nei settori della notificazione e comunicazione degli atti e dell'assunzione delle prove	Commissione	2012
Raccomandazione che autorizza ad avviare negoziati per un accordo tra l'UE e la Norvegia, l'Islanda e la Svizzera concernente un protocollo addizionale alla convenzione di Lugano del 2007 relativo alle obbligazioni alimentari	Commissione	2010
Raccomandazione che autorizza a negoziare, aggiornando l'attuale mandato, il protocollo spaziale UNIDROIT	Commissione	2010
Comunicazione che definisce la strategia per la presenza internazionale dell'UE nel settore del diritto civile	Commissione	2011
Proposte che autorizzano determinati Stati membri ad aderire, nell'interesse dell'UE, alle Convenzioni dell'Aia relative alla notificazione e alla comunicazione degli atti e all'assunzione	Commissione	2011

delle prove			
Proposta relativa alla conclusione, da parte dell'UE, del protocollo di Lussemburgo riguardante il materiale rotabile ferroviario	Commissione	2011	
Proposta relativa alla conclusione, da parte dell'UE, della convenzione dell'Aia del 2005 sulla scelta del foro	Commissione	2012	
Valutazione della partecipazione dei paesi terzi alla convenzione di Lugano	Commissione	2012	
Proposta relativa alla firma e alla conclusione da parte dell'UE del protocollo sulle apparecchiature spaziali	Commissione	2013	
Proposta relativa all'adesione dell'UE all'UNIDROIT	Commissione	2014	
<b>Diritto penale</b>			
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>	
Comunicazione sugli aspetti internazionali della cooperazione giudiziaria in materia penale	Commissione	2013	

## Garantire la sicurezza dell'Europa

<b>Strategia di sicurezza interna</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione sulla strategia di sicurezza interna	Commissione	2010
<b>Dotarsi di mezzi potenziati</b>		
<b>Gestione del flusso di informazioni</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione relativa alla situazione generale della raccolta e dello scambio di informazioni	Commissione	2010
Proposta legislativa relativa a un metodo comune dell'UE per l'impiego dei dati del codice di prenotazione (dati PNR) a fini di contrasto	Commissione	2010
Comunicazione sul trasferimento a paesi terzi dei dati del codice di prenotazione	Commissione	2010
Proposta che autorizza a negoziare accordi sui dati del codice di prenotazione tra l'Unione europea e i paesi terzi interessati	Commissione	In corso

		2011-2014
Relazione di valutazione sull'applicazione della direttiva 2006/24/CE sulla conservazione dei dati, seguita se necessario da una proposta di revisione	Commissione	2010 2012
Relazione sull'attuazione della decisione quadro 2006/960/GAI (iniziativa svedese) relativa allo scambio di informazioni tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge	Commissione	2011
Relazione sull'attuazione della decisione 2008/615/GAI (decisione di Prüm) sul collegamento tra le banche dati di DNA, impronte digitali e informazioni sui veicoli	Commissione	2012
Comunicazione sul modello europeo di scambio delle informazioni, seguita da un piano d'azione	Commissione	2012 2013
Comunicazione su una maggiore tracciabilità degli utenti di servizi di comunicazione prepagati a fini di contrasto	Commissione	2012
Libro verde sulle informazioni commerciali utili a fini di contrasto e su modelli di scambio delle informazioni	Commissione	2012
Codice di polizia, comprendente la codificazione dei principali strumenti sull'accesso all'informazione	Commissione	2014

<b>Mobilizzare gli strumenti tecnologici necessari</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta legislativa relativa a un registro europeo dei cittadini di paesi terzi condannati	Commissione	2011
Proposta di misure di attuazione del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)	Commissione	2011
Comunicazione sulla fattibilità di un indice UE dei casellari giudiziari (EPRIS)	Commissione	2012
Comunicazione su possibili misure per promuovere lo scambio di informazioni tra Stati membri, compreso Europol, sui delinquenti violenti che si spostano sul territorio in occasione di grandi manifestazioni	Commissione	2012
Comunicazione relativa alla valutazione di ECRIS e alla sua futura estensione allo scambio di informazioni sulle misure di sorveglianza	Commissione	2014

<b>Politiche efficaci</b>
---------------------------



<b>Cooperazione europea più efficace in materia di applicazione della legge</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta di regolamento che attua l'articolo 10 del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, sulle condizioni generali relative ai sistemi di licenza o di autorizzazione per l'esportazione, l'importazione e il transito	Commissione	2010
Comunicazione sullo stato della cooperazione tra missioni PSDC di polizia ed Europol	Commissione	2011
Proposta di regolamento su Europol	Commissione	2013
Proposta relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni	Commissione	2012
Proposta sullo scambio di informazioni tra Europol, Eurojust e Frontex	Commissione	2011
Valutazione della decisione quadro 2009/905/GAI sull'accreditamento dei fornitori di servizi forensi che effettuano attività di laboratorio e riflessione sulla possibilità di concordare standard comuni di qualità in ambito forense	Commissione	2013
Comunicazione sul miglioramento della cooperazione doganale e di polizia nell'UE, comprendente una riflessione sull'impiego di agenti infiltrati, sui centri di cooperazione di polizia e doganale, sull'approccio dell'UE a un'attività di polizia basata sull'intelligence e su azioni comuni per migliorare la cooperazione di polizia a livello operativo: valutazione della situazione ed eventuali	Commissione	2014

raccomandazioni		
Per poter analizzare le minacce a livello europeo, occorre elaborare una metodologia basata su parametri comuni. Nella lotta al terrorismo si dovrebbero sfruttare appieno Europol, il Centro di situazione congiunto (SitCen) ed Eurojust.	Commissione Stati membri	In corso

<b>Prevenzione più efficace della criminalità</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Valutazione del funzionamento della rete europea di prevenzione della criminalità (REPC) e proposta legislativa sull'istituzione di un osservatorio per la prevenzione della criminalità (OPC)	Commissione	2013
Promuovere l'idea di prevenire e combattere la criminalità organizzata con un approccio amministrativo	Commissione	In corso
Sviluppo di un quadro di gestione dei rischi nel settore doganale diretto a impedire le attività della criminalità organizzata connesse alle merci	Commissione	In corso

<b>Dati statistici</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Nuovo piano d'azione 2011-2015 relativo all'elaborazione di statistiche sulla criminalità e sulla giustizia penale	Commissione	2011
Proposta per una classificazione europea delle tipologie di reato	Commissione	2013
Indagine sulla sicurezza nell'UE	Commissione	2013
Raccolta di statistiche comparabili su certe forme di criminalità: riciclaggio di denaro, criminalità informatica, corruzione, tratta degli esseri umani	Commissione	In corso

<b>Protezione dalle forme gravi di criminalità organizzata</b>		
<b>Lotta alle forme gravi di criminalità organizzata</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Relazione sull'attuazione della decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la	Commissione	2012

criminalità organizzata		
<b>Tratta degli esseri umani</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Istituzione di un Coordinatore antitratta dell'UE presso la Commissione	Commissione	2010
Proposta di direttiva sulla lotta contro la tratta degli esseri umani	Commissione	2010 (adottata)
Relazione sull'attuazione della direttiva 2004/81/CE riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, ed eventuale follow-up	Commissione	2010
Relazione sull'attuazione del piano d'azione sulla tratta di esseri umani 2005-2009	Commissione	2010
Relazione sull'attuazione del documento mirato all'azione sulla tratta degli esseri umani del novembre 2009	Commissione	2011
Comunicazione su una nuova strategia integrata di lotta contro la tratta degli esseri umani e su misure per proteggere e assistere le vittime (tra cui lo sviluppo di meccanismi d'indennizzo, il rimpatrio sicuro e l'assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario) tramite accordi di cooperazione ad hoc con specifici paesi terzi	Commissione	2011
Orientamenti per i servizi consolari e le guardie di frontiera ai fini dell'identificazione delle vittime	Commissione	2012

<p>della tratta</p>		
<p><b>Sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia</b></p>		
<p><b>Azioni</b></p>	<p><b>Parte responsabile</b></p>	<p><b>Calendario</b></p>
<p>Proposta di direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia</p>	<p>Commissione</p>	<p>2010 (adottata)</p>
<p>Promuovere partenariati con il settore privato, in particolare nella sfera finanziaria, al fine d'intercettare i trasferimenti in denaro legati ai siti Internet che presentano contenuti pedopornografici</p>	<p>Commissione</p>	<p>In corso</p>
<p>Promuovere misure nell'ambito del programma "Internet più sicuro" 2009-2013</p>	<p>Commissione</p>	<p>In corso</p>
<p><b>Criminalità informatica e sicurezza delle reti e delle informazioni</b></p>		
<p><b>Azioni</b></p>	<p><b>Parte responsabile</b></p>	<p><b>Calendario</b></p>
<p>Misure per una politica rafforzata e ad alto livello in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione, comprese iniziative legislative come quella sulla modernizzazione dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), nonché altre misure che consentano reazioni più rapide agli attacchi informatici</p>	<p>Consiglio Commissione Parlamento europeo</p>	<p>2010-2012</p>

Proposta legislativa relativa agli attacchi contro i sistemi informatici	Commissione	2010
Creazione di una piattaforma di segnalazione dei reati informatici a livello europeo	Europol Commissione	2010-2012
Modello europeo di accordo relativo a partenariati pubblico-privato nella lotta contro la criminalità informatica e per la sicurezza informatica	Commissione	2011
Comunicazione sui prodotti farmaceutici contraffatti	Commissione	2013
Misure, comprese proposte legislative, volte a stabilire norme di competenza giurisdizionale sul ciberspazio a livello europeo e internazionale	Commissione	2013
Ratifica della convenzione del Consiglio d'Europa del 2001 sulla criminalità informatica	Stati membri	
<b>Criminalità economica e corruzione</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Relazione sull'attuazione della decisione 2007/845/GAI sugli uffici per il recupero dei beni	Commissione	2010
Comunicazione su una politica globale anticorruzione negli Stati membri, compresa l'istituzione di un meccanismo di valutazione e la presentazione di modalità di cooperazione con il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa a tale fine	Commissione	2011

Proposta di un nuovo quadro giuridico per il recupero dei beni	Commissione	2011
Proposta legislativa relativa alle misure penali finalizzate ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (che sostituisce la proposta COM(2006) 168 definitivo)	Commissione	2011
Proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1383/2003 relativo all'intervento dell'autorità doganale nei confronti di merci sospettate di violare taluni diritti di proprietà intellettuale e alle misure da adottare nei confronti di merci che violano tali diritti	Commissione	2010
Rinnovo e attuazione del piano d'azione sulla cooperazione doganale UE-Cina in materia di diritti di proprietà intellettuale	Commissione Stati membri	In corso
Comunicazione su una strategia europea per l'indagine finanziaria e l'analisi in materia finanziaria e penale	Commissione	2012
Proposta legislativa che aggiorna il quadro penale europeo in materia di riciclaggio	Commissione	2012
Adozione e follow-up di una relazione della Commissione sull'attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa	Commissione	2010 - 2011
Valutazione dell'esigenza di ulteriori misure volte ad aumentare la trasparenza delle persone giuridiche e degli istituti giuridici (trust) per agevolare l'identificazione dei beneficiari effettivi, seguita da proposte legislative	Commissione	2012
Orientamenti relativi a nuovi strumenti per il recupero dei proventi di reato, come la creazione di registri nazionali dei conti bancari	Commissione	2012

Strategia europea sulla gestione dell'identità, comprendente proposte legislative sulla qualifica come reato del furto di identità, nonché sull'identità elettronica (eID) e su sistemi di autenticazione sicuri	Commissione	2012
Istituzione di un quadro istituzionale sostenibile per la rete delle unità di informazione finanziaria dell'UE (FIU.NET), comprendente eventuali banche dati sulle operazioni sospette, a seguito di uno studio di fattibilità	Commissione	2013
Prima valutazione delle politiche anticorruzione degli Stati membri	Commissione	2013
Relazione sulla convergenza delle sanzioni nel settore dei servizi finanziari	Commissione	2010
Comunicazione sugli aspetti repressivi della lotta contro la contraffazione	Commissione	2013
<b>Droga</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta legislativa che modifica la decisione 2005/387/GAI sulle nuove sostanze psicoattive, a seguito della sua valutazione	Commissione	2010
Conclusione dei negoziati di un accordo UE-Russia sul controllo del commercio dei precursori di droghe	Commissione	2010
Valutazione dell'attuale strategia dell'UE per la lotta contro la droga e del Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga, nonché della coerenza tra la politica interna e quella esterna dell'UE in materia di droga, e rinnovo della strategia e del piano d'azione	Commissione	2010-2012



Proposte legislative volte a modificare la normativa dell'UE sui precursori di droghe per potenziare i controlli in alcuni settori	Commissione	2011
Campagna di comunicazione e manifestazioni pubbliche riguardanti l'Azione europea sulla droga, a seguito di una valutazione nel 2010 del suo funzionamento	Commissione	In corso
Comunicazione relativa a strutture permanenti dell'UE per il coordinamento operativo delle iniziative in materia di droga al di fuori dell'UE, in particolare nell'Africa occidentale	Commissione	2012
Sostegno finanziario e strategico a organizzazioni internazionali, piattaforme di sicurezza e iniziative analoghe per la lotta contro il traffico di stupefacenti e precursori	Commissione	In corso
Attuazione del documento mirato all'azione sul traffico di stupefacenti in relazione all'Afghanistan e proseguimento del dialogo globale con i paesi dell'America Latina e dei Caraibi (ALC) a livello bilaterale e biregionale	Commissione	In corso

<b>Terrorismo</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione sulle misure esistenti e future in materia di antiterrorismo	Commissione	2010
Raccomandazione che autorizza i negoziati per un accordo a lungo termine tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria ai fini della lotta al terrorismo	Commissione	2010 (adottata)
Attuazione del piano d'azione dell'UE per combattere la radicalizzazione violenta (misure non	Commissione	2010

legislative volte a impedire la diffusione di contenuti radicali violenti su Internet, siti web sulla radicalizzazione violenta, elaborazione di strumenti di analisi comparativa per misurare l'efficacia delle iniziative antiradicalizzazione)		
Sviluppo della dimensione esterna del fenomeno di radicalizzazione	Commissione	2010
Proposta legislativa sui precursori degli esplosivi	Commissione	2010
Dialogo pubblico-privato sulle attività illecite online connesse al terrorismo e altri reati	Commissione	2010
Comunicazione relativa a orientamenti sul finanziamento volontario di attività antiterroristiche per le organizzazioni senza fini di lucro basate nell'UE	Commissione	2011
Comunicazione su un impegno concertato a livello dell'UE per consentire, potenziare e diffondere tra il pubblico tendenze e ideologie che rifiutano l'estremismo e la violenza	Commissione	2011
Comunicazione su una strategia per un approccio olistico della radicalizzazione, sulla base di una valutazione dell'efficacia delle politiche nazionali per contrastare la radicalizzazione nei gruppi vulnerabili	Commissione	2011
Relazione sull'attuazione della decisione quadro 2008/919/GAI sulla lotta contro il terrorismo	Commissione	2011
Relazione su misure non legislative volte a contrastare l'uso di Internet a fini terroristici	Commissione	2011
Comunicazione sulla fattibilità di un programma europeo di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi	Commissione	2011
Valutazione del piano d'azione dell'UE per il rafforzamento della sicurezza degli esplosivi e misure di follow-up	Commissione	2011 2012

Proposta legislativa relativa alla verifica di sicurezza del personale che ha accesso a materiali CBRN (chimici, biologici, radiologici, nucleari) o ad esplosivi	Commissione	2011-2012
Valutazione di metodi di pagamento alternativi e nuovi dal punto di vista del loro possibile uso a fini di finanziamento del terrorismo	Commissione	2012
Introduzione di accordi di reciproco riconoscimento in materia di sicurezza doganale tra l'UE e determinati paesi partner al fine di proteggere la catena di approvvigionamento internazionale e accordare agevolazioni transfrontaliere reciproche agli operatori economici autorizzati	Commissione	2010/11
Comunicazione relativa a misure per migliorare il riscontro dato agli istituti finanziari sull'esito della loro cooperazione nella lotta al finanziamento del terrorismo	Commissione	2014
Elaborazione di criteri e standard comuni di rischio per la sicurezza delle merci	Commissione	In corso
Potenziamento della lotta contro l'uso illecito dei beni a duplice uso	Commissione	In corso

<b>Gestione completa ed efficace delle catastrofi da parte dell'Unione: rafforzare le capacità dell'Unione di prevenzione, preparazione e risposta a tutti i tipi di catastrofi</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Relazione sulla valutazione degli strumenti della politica dell'Unione in materia di protezione civile	Commissione	2010
Comunicazione sul rafforzamento della capacità di reazione dell'UE alle catastrofi	Commissione	2010
Potenziamento della capacità analitica e di coordinamento del centro di monitoraggio e informazione	Commissione	Dal 2010 in poi
Proposta sull'applicazione della clausola di solidarietà	Commissione	2010-2011
Attuazione del piano d'azione dell'UE 2009 sui rischi derivanti dai materiali chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN): sistemi di licenza per alcuni agenti chimici ad alto rischio, approccio europeo al rilevamento di CBRN, con standardizzazione e certificazione degli strumenti di rilevamento, norme minime di rilevamento per i CBRN	Commissione	2010-2014
Valutare la fase pilota della rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche (CIWIN) in preparazione della decisione su ulteriori sviluppi	Commissione	2010
Proposte legislative sul rinnovo del meccanismo di protezione civile e dello strumento finanziario per la protezione civile	Commissione	2011

Relazione sull'attuazione della direttiva 2008/114/CE relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee, seguita da una revisione della direttiva con possibile estensione del suo campo di applicazione	Commissione	2011 2012
Relazione globale di attuazione del piano d'azione CBRN	Commissione	2011
Panoramica dei rischi naturali e di origine umana in cui l'UE potrebbe incorrere in futuro	Commissione	2012
Programma di valutazione tra pari sulle prassi e le strategie degli Stati membri nel settore della sicurezza CBRN	Commissione	2012
Comunicazione sulla cooperazione con terzi in relazione al programma per le infrastrutture critiche, agli esplosivi e ai materiali CBNR	Commissione	2012
Programma di resilienza dell'UE nel settore CBRN nel campo della protezione civile	Commissione	2012

<b>Accesso all'Europa in un mondo globalizzato</b>		
<b>Gestione integrata delle frontiere esterne</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta di modifica del regolamento Frontex (regolamento (CE) n. 2007/2004)	Commissione	2010 (adottata)
Seconda relazione di attuazione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)	Commissione	2010
Istituzione di uffici Frontex regionali e/o specializzati	Frontex	2010
Sviluppo di un approccio doganale per proteggere i cittadini dai rischi degli scambi internazionali di prodotti pericolosi	Commissione	2010
Proposta legislativa che modifica il codice frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006)	Commissione	2010-2011
Proposta legislativa volta a istituire un sistema di registrazione ingressi/uscite	Commissione	2011
Proposta legislativa volta a istituire un programma per viaggiatori registrati	Commissione	2011

Elaborazione di metodi per meglio identificare le persone che necessitano di protezione internazionale nei flussi misti, e cooperazione dell'UESA con Frontex laddove possibile	UESA	2011
Proposte legislative sullo sviluppo di Eurosur	Commissione	2011
Adozione di orientamenti per i controlli doganali nel settore della sicurezza dei prodotti	Commissione Stati membri	2011
Sviluppo e entrata in funzione del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)	Commissione Stati membri	Dicembre 2011 o 2013, a seconda della soluzione tecnica
Avvio delle operazioni dell'agenzia per la gestione operativa di sistemi di tecnologia dell'informazione su larga scala nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia		2012
Comunicazione sul miglioramento della cooperazione, del coordinamento, dell'integrazione e della razionalizzazione dei diversi tipi di controllo alle frontiere esterne, con il duplice obiettivo di facilitare l'accesso e potenziare la sicurezza	Commissione	2012
Comunicazione sullo sviluppo a lungo termine di Frontex, che esamini la fattibilità dell'istituzione di un sistema europeo di guardie di frontiera	Commissione	2014
Uso del sistema comunitario di gestione dei rischi per lo scambio di informazioni sui rischi tra uffici doganali di frontiera e ulteriore sviluppo della valutazione comune dei rischi, dei criteri e degli standard per la gestione e la sicurezza delle frontiere esterne	Commissione	In corso
Cooperazione rafforzata tra porti, aeroporti e frontiere terrestri su tutte le questioni di rilevanza per		In corso

la gestione delle frontiere esterne		
<b>Politica in materia di visti</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Completamento dei dialoghi sui visti con Albania e Bosnia-Erzegovina e avvio di un dialogo sui visti con il Kosovo*	Commissione	2010
* <i>Nel quadro della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite</i>		
Manuale sull'applicazione pratica del codice dei visti e aggiornamenti periodici	Commissione	2010 In corso
Negoziazione, firma e conclusione di accordi di facilitazione del visto con paesi terzi	Commissione	In corso
Sviluppo e entrata in funzione del Sistema d'informazione visti (VIS) e sua graduale introduzione	Commissione Stati membri	Dicembre 2010
Comunicazione sui programmi di cooperazione consolare regionale e sull'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto	Commissione	2011
Comunicazione sulla possibilità di introdurre un sistema elettronico UE di autorizzazione di viaggio ( <i>Electronic System for Travel Authorization - ESTA</i> )	Commissione	2011



Comunicazione sulla valutazione dell'attuazione del codice dei visti (regolamento (CE) n. 810/2009)	Commissione	2013
Comunicazione su una nuova concezione della politica europea in materia di visti, che vagli la possibilità di istituire un meccanismo comune europeo per il rilascio di visti di breve durata	Commissione	2014
Valutazione del VIS	Commissione	2014
Riesame periodico dell'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e proposte di revisioni periodiche del regolamento (CE) n. 539/2001	Commissione	In corso
Riunioni periodiche dei comitati congiunti che sorvegliano l'attuazione degli accordi con paesi terzi di facilitazione del visto e di riammissione	Commissione	In corso

**Un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità**

<b>UN'EUROPA ALL'INSEGNA DELLA RESPONSABILITÀ, DELLA SOLIDARIETÀ E DEL PARTENARIATO IN MATERIA DI MIGRAZIONE E ASILO</b>			
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>	
Comunicazione relativa a una maggiore coerenza tra le politiche migratorie e altri settori di politica dell'UE, in particolare alle modalità per rafforzare il legame tra lo sviluppo della politica migratoria e la strategia Europa 2020	Commissione	2011	
Relazioni annuali su immigrazione e asilo (attuazione del patto europeo e, a partire dal 2011, del programma di Stoccolma)	Commissione	In corso	
<b>Statistiche</b>			
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>	
<p>Obiettivi delle misure:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- adozione, da parte del comitato del sistema statistico europeo, di un quadro concettuale e di un programma di lavoro per l'elaborazione di statistiche sulla migrazione e per l'integrazione delle questioni inerenti alla migrazione nelle statistiche socio-economiche</li> <li>- elaborazione della disaggregazione supplementare da applicare alle statistiche relative all'asilo, ai permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi e all'attuazione della legislazione</li> </ul>	Commissione Stati membri	2010 - 2011	

sull'immigrazione, eventualmente corredata di una proposta di regolamento della Commissione che attua l'articolo 8 del regolamento (CE) n. 862/2007		
Relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 862/2007 relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri	Commissione	2012

<b>Una politica di migrazione dinamica e globale</b>		
<b>Consolidare, sviluppare e attuare l'approccio globale dell'UE in materia di migrazione</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione sulla valutazione e lo sviluppo futuro dell'approccio globale in materia di migrazione	Commission	2011
Proseguire le missioni UE di dialogo politico riguardanti la migrazione quale mezzo per avviare il dialogo con i paesi terzi interessati dall'approccio globale	Commissione Stati membri	In corso
Avviare i processi relativi al profilo migratorio (compreso lo sviluppo di capacità e l'utilizzo del profilo migratorio quale strumento per la definizione delle politiche, la programmazione della cooperazione e la valutazione) con paesi chiave	Commissione	In corso

Ulteriore sviluppo dei partenariati per la mobilità	Commissione	In corso
Creazione di nuove piattaforme di cooperazione per agevolare il coordinamento tra gli attori pertinenti	Commissione	In corso
Intensificare il dialogo sulla migrazione nell'ambito del partenariato orientale	Commissione	In corso
Proseguire e migliorare l'attuazione del partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione, e la preparazione di una riunione UE-Africa tra alti funzionari relativa a tale partenariato durante il secondo semestre del 2010	Commissione	In corso
Concretizzare il seguito del processo di Rabat/Parigi mediante l'attuazione del programma di cooperazione di Parigi e la preparazione della Conferenza di Dakar nel 2011	Commissione	2010-2011
Sviluppare il dialogo UE/ALC sulla migrazione	Commissione	In corso
Rafforzare la cooperazione in materia di migrazione con l'India, l'Afghanistan e il Pakistan e con l'Asia centrale, su base regionale	Commissione	In corso
<b>Migrazione e sviluppo</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione sugli effetti dei cambiamenti climatici sulla migrazione internazionale, anche riguardo agli effetti potenziali sull'immigrazione verso l'Unione europea	Commissione	2011

Comunicazione sulla massimizzazione degli aspetti positivi e la minimizzazione degli aspetti negativi dell'immigrazione sullo sviluppo (migrazione circolare, rimesse dei migranti e fattibilità di un portale comune dell'UE sulle rimesse; sviluppo di reti delle diaspore e promozione della partecipazione di comunità di migranti allo sviluppo di progetti nei paesi d'origine, diritti dei migranti, fuga dei cervelli)	Commissione	2010
Sostenere la creazione di una rete-osservatorio europeo sulla migrazione nei paesi ACP	Commissione	In corso
Sostenere i paesi terzi nel definire e attuare le rispettive politiche migratorie cooperando in particolare nell'Africa sub-sahariana e rafforzando le capacità istituzionali per migliorare la governance e la gestione della migrazione, e eventuale apertura di un nuovo centro per la migrazione nei paesi chiave dell'Africa	Commissione	
<b>Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro nazionale</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Proposta di direttiva relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi nell'ambito dei trasferimenti intrasocietari	Commissione	2010
Proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori stagionali	Commissione	2010
Relazione sull'applicazione della direttiva 2004/114/CE relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, seguita da una proposta di modifica della direttiva	Commissione	2010 2011

Relazione sulla direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ed eventuale follow-up	Commissione	2011
Relazione sulla direttiva 2005/71/CE relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica ed eventuale follow-up	Commissione	2011
Comunicazione sulle strategie per ovviare alla carenza di manodopera favorendo la migrazione negli Stati membri dell'UE	Commissione	2012
Relazione sulla direttiva 2009/50/CE del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati	Commissione	2014
Ulteriore sviluppo della rete europea sulle migrazioni in vista di scelte politiche operate con maggior cognizione di causa, tenendo conto anche dei recenti sviluppi	Commissione	In corso
<b>Politiche intraprendenti riguardanti i migranti e i loro diritti</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Libro verde relativo al diritto al ricongiungimento familiare	Commissione	2010
Proposta di modifica della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare	Commissione	2012
Codice dell'immigrazione – Consolidamento della legislazione nel settore dell'immigrazione legale, tenendo conto della valutazione della legislazione esistente, delle esigenze di semplificazione ed estendendo se necessario le disposizioni esistenti a categorie di lavoratori cui non si applica la	Commissione	2013

legislazione UE			
<b>Integrazione</b>			
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>	
Publicazione della terza edizione del "Manuale sull'integrazione per politici e operatori"	Commissione	2010	
Relazione sulla conferenza ministeriale sull'integrazione del 2010	Commissione	2010	
Comunicazione relativa all'agenda UE per l'integrazione, che comprenda lo sviluppo di un meccanismo di coordinamento	Commissione	2011	
<b>Politiche efficaci per la lotta all'immigrazione clandestina</b>			
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>	
Comunicazione sulla valutazione degli accordi di riammissione e sulla definizione di una strategia coerente in materia di riammissione, tenendo conto dell'insieme delle relazioni con il paese interessato, che preveda un approccio comune nei confronti dei paesi terzi che non cooperano nella riammissione dei loro cittadini	Commissione	2010	
Comunicazione sulla valutazione della politica comune di rimpatrio e sul suo sviluppo futuro (comprese misure di sostegno al rimpatrio e al reinserimento di persone riammesse, sviluppo di capacità nei paesi terzi, diffusione nei paesi di destinazione di informazioni relative alle opportunità di rimpatrio e di reinserimento, rete di ufficiali di collegamento nei paesi d'origine e di transito)	Commissione	2011	

Proposta legislativa che modifica la direttiva 2002/90/CE volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (ed eventualmente accordi la decisione quadro 2002/946/GAI relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali; estensione delle disposizioni esistenti)	Commissione	2012
Relazione sulla direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare	Commissione	2014
Relazione sull'attuazione della direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri)	Commissione	2014
Proseguire i negoziati e concludere gli accordi di riammissione con i paesi terzi interessati e valutare le possibilità di concludere accordi di riammissione con altri paesi terzi	Commissione	In corso
<b>Minori non accompagnati</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione relativa ad un piano d'azione sui minori non accompagnati nel processo migratorio	Commissione	2010



<b>Asilo: uno spazio comune di protezione e solidarietà</b>			
<b>Uno spazio comune di protezione</b>			
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>	
Sviluppo di una piattaforma educativa comune per gli operatori nazionali dell'asilo, in particolare sulla base del curriculum europeo in materia di asilo	UESA	2011	
Comunicazione sullo sviluppo di Eurodac, sulla sua fattibilità quale strumento di sostegno per l'insieme del sistema europeo comune di asilo (CEAS)	Commissione	2012	
Comunicazione concernente l'adeguatezza, le possibilità e le difficoltà di un trattamento comune delle domande di asilo all'interno dell'Unione, e relative implicazioni giuridiche e pratiche	Commissione	2014	
Relazione della Commissione sulle conseguenze giuridiche e pratiche dell'adesione dell'UE alla convenzione di Ginevra e al relativo protocollo del 1967	Commissione	2013	
Prima relazione di valutazione concernente l'impatto dell'UESA (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) sulla cooperazione pratica e sul sistema europeo comune di asilo	Commissione	2013	
Comunicazione della Commissione relativa a un quadro per il trasferimento della protezione dei beneficiari di protezione internazionale e per il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia	Commissione	2014	

di asilo		
Sviluppo di una metodologia comune al fine di ridurre le disparità tra le decisioni in materia di asilo	UESA	

<b>Responsabilità condivise e solidarietà tra gli Stati membri</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Creare un meccanismo di controllo dei sistemi di asilo degli Stati membri e individuare le questioni relative alle capacità che permetteranno agli Stati membri di sostenersi a vicenda nello sviluppo di tali capacità	Commissione	2011
Comunicazione relativa alla solidarietà rafforzata all'interno dell'UE	Commissione	2011
Valutare e sviluppare procedure che agevolino il distacco di funzionari allo scopo di assistere gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni dei richiedenti asilo	UESA	2011

<b>Dimensione esterna dell'asilo</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>

Istituire un partenariato strategico con l'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati)	Commissione	2011
Valutazione intermedia del programma di ricollocazione dell'UE	Commissione	2012
Comunicazione sui nuovi approcci concernenti l'accesso alle procedure di asilo per quanto riguarda i principali paesi di transito	Commissione	2013
Proposta diretta a migliorare il programma di ricollocazione dell'UE	Commissione	2014
Relazioni annuali sugli sforzi di ricollocazione dell'UE	Commissione	In corso
Avviare e sviluppare nuovi programmi di protezione regionale, anche nel Corno d'Africa	Commissione	In corso

## Contribuire a un'Europa globale

<b>L'Europa in un mondo globalizzato – La dimensione esterna della libertà, della sicurezza e della giustizia</b>		
La dimensione esterna della politica dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è sempre più indissociabile dai suoi aspetti interni ed è essenziale per la realizzazione degli obiettivi del programma di Stoccolma. L'Unione deve continuare a garantire un'attuazione effettiva e coerente della dimensione esterna delle politiche GLS, anche con valutazioni periodiche.		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Riferire periodicamente sullo stato di attuazione della dimensione esterna del programma di Stoccolma	Commissione	2011-2014
<b>Dimensione esterna rafforzata</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Migliorare le competenze GLS delle delegazioni UE prioritarie nei paesi terzi fornendo loro informazioni adeguate e formazioni sulle politiche GLS, eventualmente distaccando esperti presso le delegazioni UE nei paesi terzi strategici	Commissione	2010 - 2014
Gli ufficiali di collegamento degli Stati membri dovrebbero essere incentivati a rafforzare la cooperazione, condividendo informazioni e migliori prassi	Stati membri Consiglio	2010-2014

	Commissione	
Relazione sulle modalità per garantire la complementarità tra l'azione dell'UE e l'azione degli Stati membri	Commissione	2011
Per le azioni riguardanti la cooperazione tra missioni PSDC (Politica di sicurezza e di difesa comune) di polizia ed Europol, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>		
<b>Diritti umani</b>		
	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
<b>Azioni</b>	Commissione	2011
Comunicazione relativa a un piano d'azione dell'UE sui diritti umani per promuovere i valori dell'UE nella dimensione esterna delle politiche del settore giustizia e affari interni (GAI)		

<b>Continuità delle priorità tematiche con nuovi strumenti</b>		
	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
<b>Azioni</b>		
Per le azioni riguardanti eventuali accordi di cooperazione con paesi terzi per intensificare la lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di clandestini e per le azioni dirette a prevenire la radicalizzazione e il reclutamento, nonché la protezione delle infrastrutture critiche, si rimanda alla		

sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>		
<b>Accordi con paesi terzi</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Per le azioni riguardanti un quadro normativo coerente dell'Unione per i trasferimenti di dati personali verso i paesi terzi a fini di contrasto, si rimanda alla sezione <i>Garantire la protezione dei diritti fondamentali</i> ; per le azioni riguardanti gli accordi con paesi terzi, in particolare nel settore della cooperazione giudiziaria civile e penale, si rimanda alla sezione <i>Rafforzare la fiducia nello spazio giudiziario europeo</i>		
<b>Priorità geografiche e organizzazioni internazionali</b>		
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
<b>Balcani occidentali</b>		
Proseguire la riforma della magistratura e la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata nell'ambito del processo di allargamento, in particolare migliorando il meccanismo di controllo e l'assistenza mirata	Commissione	2010
Per le azioni intese a finalizzare il dialogo sui visti avviato con i Balcani occidentali, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>		

<b>Turchia</b>		
Piano d'azione per la cooperazione con la Turchia	Commissione	2010
Per le azioni riguardanti i negoziati sulla riammissione tra UE e Turchia, si rimanda alla sezione <i>Un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità</i>		
<b>Politica europea di vicinato – Partenariato orientale</b>		
Piano d'azione per i paesi del partenariato orientale sugli aspetti inerenti alla giustizia e agli affari interni, comprese le questioni relative alla mobilità, come i visti, tappe graduali verso la liberalizzazione dei visti come obiettivo a lungo termine per i singoli paesi partner, caso per caso, la migrazione, la gestione delle frontiere e gli aspetti legati alla sicurezza, tramite un dialogo con i paesi partner	Commissione	2010
Per gli accordi di facilitazione del visto con i paesi del partenariato orientale, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>		
Azioni volte a promuovere la stabilità e la sicurezza nella regione del Mar Nero, sulla base dell'iniziativa della cooperazione regionale sulle sinergie del Mar Nero.		
Tali attività saranno complementari a quelle previste dal partenariato orientale		
<b>Politica europea di vicinato – Unione per il Mediterraneo</b>		
Piano sull'Unione per il Mediterraneo volto a intensificare i lavori avviati nell'ambito del processo di Barcellona e del partenariato euromediterraneo, in relazione soprattutto alla migrazione (via mare), alla sorveglianza delle frontiere, alla prevenzione e lotta contro il traffico di stupefacenti,	Commissione	2010

alla protezione civile, alla cooperazione giudiziaria e fra autorità di contrasto		
Per le azioni riguardanti i negoziati sulla riammissione tra UE e Marocco, Algeria e Egitto, si rimanda alla sezione <i>Un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità</i>		
<b>USA</b>		
Follow-up della dichiarazione congiunta UE-USA sul rafforzamento della cooperazione transatlantica nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza del 28 ottobre 2009	Commissione	In corso
Per le azioni riguardanti l'accordo UE-USA sulla protezione dei dati personali a fini di contrasto, si rimanda alla sezione <i>Garantire la protezione dei diritti fondamentali</i> ; per l'attuazione degli accordi UE-USA di assistenza giudiziaria e di estradizione, si rimanda alla sezione <i>Rafforzare la fiducia nello spazio giudiziario europeo</i> ; per l'accordo a lungo termine tra l'UE e gli USA sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, per lo sviluppo degli aspetti esterni del fenomeno della radicalizzazione, in particolare con gli USA, e per il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia UE-USA nella lotta alla criminalità informatica, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>		
<b>Russia</b>		
Attuazione della tabella di marcia per lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia	Commissione	In corso
Per le azioni relative ai negoziati per un accordo rivisto UE-Russia di facilitazione del visto, al controllo dell'attuazione degli accordi UE-Russia di facilitazione del visto e di riammissione e ai negoziati per l'accordo sui precursori di droghe, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>		



<p><b>UE-Africa</b></p>			<p>Per la lotta al narcotraffico nell'Africa occidentale, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>; per il follow-up del processo di Rabat/Parigi sull'attuazione del partenariato Africa-UE per la migrazione, la mobilità e l'occupazione, per il follow-up delle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2009 sulla migrazione nel Mediterraneo e sui negoziati di riammissione con il Marocco, l'Algeria, l'Egitto e sulla prosecuzione della discussione sulle questioni legate alla migrazione, comprese la riammissione e la gestione delle frontiere, nell'ambito dell'accordo con la Libia, per il rilancio del processo di Tripoli e per l'istituzione di un programma di protezione regionale nel Corno d'Africa, si rimanda alla sezione <i>Un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità</i></p>
<p><b>Cina e India</b></p>			
<p>Promuovere il dialogo con Cina e India sulla lotta contro il terrorismo, sui diritti di proprietà intellettuale e sulla migrazione, comprese la lotta all'immigrazione illegale e la cooperazione giudiziaria, proseguendo nel contempo il dialogo sui diritti umani con la Cina (per il piano d'azione UE-Cina sull'azione delle dogane UE per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>)</p>			<p>Per le azioni riguardanti il dialogo e la cooperazione nel settore della migrazione con l'India e per l'accordo di riammissione UE-Cina, si rimanda alla sezione <i>Un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità</i></p>
<p><b>Brasile</b></p>			
<p>Attuazione e ampliamento del partenariato strategico e del piano d'azione congiunto con il Brasile</p>			

<p><b>UE-ALC e paesi dell'Asia centrale</b></p>		
<p>Per le azioni riguardanti il dialogo sull'immigrazione con i paesi di ancoraggio dell'Asia volte a rafforzare la cooperazione con l'Asia centrale relativamente agli interessi dell'Unione e ad approfondire il dialogo UE-ALC sulla migrazione, si rimanda alla sezione <i>Una politica di migrazione dinamica e globale</i>; per la cooperazione UE-ALC nella lotta antidroga, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i></p>		
<p><b>Afghanistan, Pakistan, Iraq e Bangladesh</b></p>		
<p>Per le azioni dirette a rafforzare la cooperazione nella lotta antidroga e contro il terrorismo, si rimanda alla sezione <i>Garantire la sicurezza dell'Europa</i>; per la cooperazione nel settore della migrazione, per gli accordi di riammissione con questi paesi e per la situazione dei rifugiati, si rimanda alla sezione <i>Un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità</i></p>		
<p><b>Organizzazioni internazionali e promozione di norme europee e internazionali</b></p>		
<p><b>Azioni</b></p>	<p><b>Parte responsabile</b></p>	<p><b>Calendario</b></p>
<p>Collaborare con il Consiglio d'Europa sulla base del memorandum d'intesa firmato nel 2006 e continuare a sostenere l'attuazione delle sue importanti convenzioni quali la convenzione contro il traffico di stupefacenti e le convenzioni sulla tratta, la protezione dei dati, la protezione dei minori, la criminalità informatica e la corruzione.</p>	<p>Commissione Consiglio</p>	<p>In corso</p>
<p>Continuare a sostenere la Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato ed esortare i partner a ratificare le convenzioni di cui l'Unione è o diventerà parte o di cui tutti gli Stati membri sono parte.</p>	<p>Commissione</p>	<p>In corso</p>

**Trasformare le priorità politiche in azioni e risultati**

<b>Maggiore coerenza</b>		
<b>Azione</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione concernente le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali	Commissione	2011
Comunicazione concernente le modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust	Commissione	2011
<b>Valutazione</b>		
<b>Azione</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione relativa alla valutazione delle politiche GAI	Commissione	2010
Proposta di meccanismo di valutazione delle politiche degli Stati membri di prevenzione della corruzione	Commissione	2011
Proposta di meccanismo di valutazione della cooperazione giudiziaria penale	Commissione	2012

<b>Formazione</b>		
<b>Azione</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Comunicazione relativa a un piano d'azione sulla formazione europea delle professioni legali	Commissione	2011
Comunicazione relativa a un piano d'azione sulla formazione europea degli operatori della sicurezza nell'UE	Commissione	2011
Progetti pilota concernenti programmi di scambio del tipo Erasmus per le autorità giudiziarie e i professionisti legali	Commissione	2010-2012
Progetti pilota concernenti programmi di scambio del tipo Erasmus per le autorità di contrasto	Commissione	2010-2012
Creazione di un "Istituto di diritto europeo"	Commissione	2011-2012
<b>Comunicazione</b>		
<b>Azione</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>
Azione di comunicazione diretta a informare i cittadini UE in merito ai diritti di cittadinanza, in particolare il diritto alla tutela consolare nei paesi terzi e il diritto di	Commissione	2010

circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'UE			
Sensibilizzazione sui diritti alla protezione dei dati	Commissione	In corso	
Sensibilizzazione al tema dell'abolizione della pena di morte			
Sensibilizzazione sui diritti della persona nei procedimenti penali	Commissione	In corso	
Sensibilizzazione ai mezzi per agevolare le operazioni transfrontaliere	Commissione	In corso	
Sensibilizzazione sui diritti dei consumatori	Commissione	In corso	
Sensibilizzazione al tema della lotta contro la discriminazione	Commissione	In corso	
Sensibilizzazione all'azione delle dogane UE per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale alle frontiere esterne	Commissione Stati membri	In corso	
<b>Dialogo con la società civile</b>			
<b>Azioni</b>	<b>Parte responsabile</b>	<b>Calendario</b>	
Riunioni del forum europeo per i diritti dei minori	Commissione	In corso	
Riunioni del forum europeo sull'integrazione	Commissione	In corso	

Riunioni del forum europeo sulla giustizia	Commissione	In corso
Riunioni del forum della società civile sulla droga	Commissione	In corso
Riunioni biennali con la piattaforma delle ONG sociali	Commissione	In corso
<b>Finanziamento</b>		
<b>Azione</b>		
Proposte di nuovi programmi finanziari e nuovi fondi nel settore giustizia e affari interni nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale	Parte responsabile Commissione	<b>Calendario</b> 2011-2013



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.10.2010  
COM(2010) 603 definitivo

**RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE**

**Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione**

{COM(2010) 602 definitivo}

{COM(2010) 605 definitivo}

## RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE

### Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione

#### 1. INTRODUZIONE

Il concetto di cittadinanza dell'Unione europea<sup>1</sup>, introdotto dal trattato di Maastricht nel 1992, ha aggiunto una nuova dimensione politica all'integrazione europea fino ad allora di natura prettamente economica. Il cittadino di uno Stato membro ora è automaticamente anche cittadino dell'Unione europea. La cittadinanza dell'UE non sostituisce quella nazionale ma conferisce a tutti i cittadini dell'UE una serie di diritti *aggiuntivi*, garantiti dai trattati e di importanza essenziale per la vita di tutti i giorni.

Come ha più volte ribadito la Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>2</sup>, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza, il medesimo trattamento giuridico. Quindi, la cittadinanza dell'UE ha notevolmente rafforzato i diritti dei singoli. In particolare, la Corte ha stabilito che il solo status di cittadino di uno Stato membro conferisce ai cittadini dell'Unione<sup>3</sup> il diritto di soggiorno in un altro Stato membro, facendo così assurgere la cittadinanza dell'UE a fonte dei diritti di libera circolazione<sup>4</sup>.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona rafforza per molti aspetti la cittadinanza dell'UE e i diritti che ne conseguono. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dà un elenco preciso, ma chiaramente non esaustivo, dei diritti dei cittadini dell'UE<sup>5</sup>. Inoltre all'articolo 20, paragrafo 2, lettera d), stabilisce il chiaro diritto dei cittadini dell'UE di godere, nel territorio di un paese terzo, della tutela delle autorità consolari e diplomatiche di qualsiasi Stato membro e all'articolo 23 lo enuncia, conferendo con ciò alla Commissione anche il potere di iniziativa legislativa in materia. Inoltre, il trattato di Lisbona integra i diritti di cittadinanza introducendo un nuovo diritto, l'"iniziativa dei cittadini", che consente ai cittadini, in numero di almeno un milione, di invitare la Commissione a presentare proposte legislative<sup>6</sup>. Tale dimensione trova conferma nella nuova definizione dei membri del Parlamento europeo quali "rappresentanti dei cittadini dell'Unione"<sup>7</sup> e non già semplicemente "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità"<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Il concetto di "cittadinanza dell'Unione" definito all'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è semplificato nel presente testo in "cittadinanza dell'UE".

<sup>2</sup> Cfr. ad esempio la causa C-184/99 *Grzelczyk*, raccolta della giurisprudenza 2001 pagina I-06193, punto 31.

<sup>3</sup> L'articolo 21, paragrafo 1, del TFUE specifica che il diritto di circolare e di soggiornare liberamente può essere subordinato a certe limitazioni e condizioni.

<sup>4</sup> Cfr. ad esempio le cause C-413/99 *Baumbast e R*, raccolta della giurisprudenza 2002 pagina I-07091, punto 84, e C-200/02, *Zhu e Chen*, raccolta della giurisprudenza 2004 pagina I-09925, punto 26.

<sup>5</sup> Articolo 20, paragrafo 2, TFUE.

<sup>6</sup> Articolo 11, paragrafo 4, TUE.

<sup>7</sup> Articolo 14, paragrafo 2, TUE.

<sup>8</sup> Articolo 189 del trattato che istituisce la Comunità europea.



I diritti inerenti alla cittadinanza dell'UE sono inoltre contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>9</sup>. Atto giuridicamente vincolante, la Carta segna un importante passo avanti in termini di impegno politico dell'UE nei confronti dei diritti fondamentali. Secondo il preambolo della Carta, l'Unione "pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia."

I diritti di cittadinanza dell'UE sono saldamente ancorati al diritto primario dell'Unione e ampiamente sviluppati nel diritto derivato. Chiunque tragga vantaggio dal progetto europeo estendendo aspetti della propria vita al di là dei confini nazionali, per turismo, studio, lavoro, matrimonio, per trascorrere gli anni della pensione, perché acquista o eredita immobili, vota o semplicemente compra online da società stabilite in altri Stati membri, dovrebbe godere appieno dei diritti che gli riconoscono i trattati.

Tuttavia, resta ancora un divario tra norme giuridiche applicabili e realtà quotidiana dei cittadini, specie nelle situazioni transfrontaliere. Il gran numero di denunce e domande che la Commissione riceve ogni anno<sup>10</sup>, le recenti indagini Eurobarometro, i dibattiti con le parti interessate, l'esito della consultazione pubblica conclusasi il 15 giugno 2010 e la conferenza "I diritti dei cittadini dell'UE: prospettive" che si è svolta l'1 e 2 luglio 2010, sono la prova evidente dei numerosi ostacoli che impediscono ai cittadini di godere dei propri diritti.

L'importanza di rendere più effettiva nella pratica la cittadinanza dell'UE è stata sottolineata in diverse occasioni. Nella sua relazione "Il cittadino e l'applicazione del diritto comunitario" dell'8 giugno 2008<sup>11</sup>, Alain Lamassoure, membro del Parlamento europeo, illustra chiaramente le barriere contro cui si scontrano gli europei quando cercano di esercitare i propri diritti. La relazione descrive vari scogli amministrativi e conclude che le politiche europee dovrebbero articolarsi intorno ai diritti e alle esigenze dei cittadini dell'UE e dare risultati concreti.

Inoltre, la relazione del Parlamento europeo sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea del 20 marzo 2009<sup>12</sup> descrive in dettaglio i persistenti ostacoli all'esercizio transfrontaliero dei diritti e invita la Commissione a redigere un elenco di tali ostacoli e a presentare proposte concrete su come affrontarli, a seguito di una consultazione con la società civile. Da ultimo, il programma di Stoccolma - programma di lavoro dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014 - pone il cittadino al centro delle politiche europee in questo settore.

Sono circa 500 milioni i cittadini dei 27 Stati membri dell'Unione europea. Obiettivo politico di questa Commissione è far sì che la cittadinanza dell'UE progredisca fino a diventare una realtà tangibile nella loro vita quotidiana. Per questo motivo, nei suoi orientamenti politici per la nuova Commissione del 3 settembre 2009 il Presidente José Manuel Barroso ha sottolineato la necessità di rafforzare la cittadinanza dell'UE, rivitalizzando il legame tra i cittadini e l'UE e garantendo l'effettiva realizzazione dei loro diritti. Il Presidente afferma che "*I cittadini europei, che incontrano tuttora molte difficoltà per procurarsi beni e servizi al di là delle*

---

<sup>9</sup> Titolo V, 'Cittadinanza'

<sup>10</sup> Nel 2009 il centro di contatto Europe Direct ha ricevuto 25 721 domande da cittadini su questioni transfrontaliere (viaggiare, acquistare e vendere, studiare, lavorare e vivere in altri Stati membri): si veda la relazione annuale 2009 sulle attività del centro di contatto Europe Direct all'indirizzo [http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report\\_year\\_2009\\_light.pdf](http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report_year_2009_light.pdf).

<sup>11</sup> <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0204+0+DOC+XML+V0//IT>.

*frontiere nazionali, devono poter fruire dei loro diritti come cittadini dell'Unione così come esercitano i loro diritti di cittadini nazionali. La Commissione elaborerà una relazione globale su questi ostacoli e proporrà il modo migliore per eliminarli, parallelamente alla relazione sugli ostacoli che ancora sussistono sul mercato interno”.*

La presente relazione tiene fede all'impegno politico del Presidente Barroso di ottenere una panoramica completa degli ostacoli che tuttora incontrano i cittadini, e proporre il modo migliore per eliminarli. Viene pubblicata parallelamente alla comunicazione “Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva” (il cosiddetto “Single Market Act”)<sup>13</sup>, che si incentra a sua volta sull'eliminazione degli ostacoli che intralciano i cittadini europei nell'esercizio dei diritti conferiti loro dall'acquis sul mercato unico, quando agiscono in qualità di operatori economici all'interno del mercato unico perché imprenditori, consumatori o lavoratori.

La relazione sulla cittadinanza dell'Unione e la comunicazione relativa all'atto per il mercato unico sono iniziative complementari dirette a superare la frammentazione persistente dell'Unione in settori che interessano direttamente il cittadino e a onorare l'impegno di creare un'Europa dei cittadini e un mercato unico funzionante che risponda alle esigenze e alle aspettative di tutti.

La creazione del nuovo portafoglio della Commissione “Giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza”, che ricomprende la giustizia civile e la legislazione sui consumatori, i diritti fondamentali e le politiche di non discriminazione, sottolinea l'importanza politica attribuita a questi temi. L'attenzione per le questioni di cittadinanza investe l'intera Commissione, perché eliminare gli ostacoli alla vita quotidiana dei cittadini richiede stretta collaborazione all'interno della Commissione e tra questa e le altre istituzioni e le parti interessate, compresi i parlamenti nazionali. Occorre superare la “logica dell'organigramma”. L'attuazione di alcune delle azioni proposte sarà assicurata dai meccanismi previsti nelle iniziative faro di Europa 2020<sup>14</sup>.

Di conseguenza, la presente relazione illustra come la cittadinanza dell'UE – il legame essenziale con l'Unione europea – comporta diritti e vantaggi per i cittadini. Il documento descrive i principali ostacoli con cui tuttora si scontrano i cittadini nella vita quotidiana quando esercitano i diritti riconosciuti loro dall'UE oltre le frontiere nazionali, e delinea le misure previste per consentire loro di fruire di tali diritti.

La relazione 2010 sulla cittadinanza dell'UE è accompagnata dai due documenti che seguono:

- relazione sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2007-2010 (ai sensi dell'articolo 25 TFUE)<sup>15</sup>;
- relazione sulla valutazione delle elezioni 2009 del Parlamento europeo<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> COM (2010) 608

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione: Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM (2010) 2020 definitivo del 3.3.2010).

<sup>15</sup> COM (2010) 602.

<sup>16</sup> COM (2010) 605.

## 2. AFFRONTARE GLI OSTACOLI INCONTRATI DAI CITTADINI NELLA VITA QUOTIDIANA

I cittadini dell'UE possono avere difficoltà ad esercitare i loro diritti, che agiscono in veste di soggetti privati, consumatori di beni e servizi, studenti e professionisti, attori politici. La Commissione prende in esame 25 grossi ostacoli che i cittadini possono incontrare nel corso della loro vita, basandosi sulle loro denunce.

### 2.1. I cittadini come soggetti privati

#### 2.1.1. *Incertezza in merito ai diritti di proprietà di coppie internazionali*

Sono sempre di più i cittadini che si trasferiscono oltre frontiera in altri paesi dell'UE per studiare, lavorare, vivere – e innamorarsi. Un numero crescente di coppie vive in uno Stato membro di cui non ha la cittadinanza. Le coppie sposate nell'UE sono circa 122 milioni, 16 milioni circa delle quali (13%) presentano una dimensione transfrontaliera. Nel 2007, erano circa 300 000 coppie sui 2,4 milioni di matrimoni celebrati nell'UE; lo stesso vale per i divorzi pronunciati nell'UE nello stesso anno: 140 000 (13%) su 1 040 000.

Per le coppie internazionali spesso è difficile sapere quali sono i giudici competenti e quali le leggi applicabili alla loro situazione personale e agli aspetti finanziari (ad esempio un immobile o un conto bancario appartenenti a entrambi). Questi coniugi sono quindi esposti a conseguenze impreviste e negative nella gestione quotidiana dei beni, in caso di separazione o di decesso di uno dei due.

*Vicente, cittadino spagnolo, e Ingrid, cittadina olandese, sono sposati e vivono nei Paesi Bassi. Intendono acquistare insieme una casa in Francia ma prima vogliono sapere quale legge disciplinerà questo acquisto e, più in generale, le proprietà che hanno in comune se dovessero separarsi o in caso di decesso dell'una o dell'altro: la legge spagnola, quella olandese o quella francese? Possono scegliere la legge che vogliono? Oppure, è possibile assicurarsi che il giudice che potrebbe un giorno occuparsi del loro divorzio o della successione sia anche competente per la divisione del patrimonio?*

La Commissione:

- (1) intende proporre uno strumento legislativo nel 2011 che consentirà alle coppie internazionali (sposate o registrate) di sapere con maggiore facilità qual è il giudice competente e quali le leggi applicabili ai loro diritti di proprietà (ad esempio, una casa in comune).

#### 2.1.2. *Formalità lunghe e costose per il riconoscimento transfrontaliero dei documenti di stato civile e difficoltà di accesso transfrontaliero alla giustizia*

Per i cittadini che si trasferiscono in altri Stati membri è fondamentale il riconoscimento dei documenti di stato civile che riguardano gli “eventi della vita” (ad esempio nascita, matrimonio, unione registrata, divorzio, adozione o nome). I registri e i sistemi amministrativi degli Stati membri variano all'interno dell'UE, con conseguenti problemi per il riconoscimento transfrontaliero. Inoltre, può darsi che questi eventi della vita non siano riconosciuti da tutti gli Stati membri. I cittadini sono quindi obbligati ad adempiere formalità lunghe e costose (traduzione, prova aggiuntiva di autenticità dei documenti), che possono addirittura impedire loro di esercitare i propri diritti.

*Michal, cittadino cipriota, desidera sposare Sanna, cittadina finlandese, ma gli viene richiesto di produrre un certificato di non impedimento, che non esiste ai sensi delle leggi di Cipro.*

I cittadini dovrebbero poter accedere alla giustizia civile e penale in altri Stati membri come nel proprio paese. Nel 2007, secondo stime erano 9 milioni i cittadini dell'UE coinvolti in procedimenti transfrontalieri solo in materia di giustizia civile<sup>17</sup>. Oltre la metà degli europei intervistati nel 2007 riteneva che per loro sarebbe stato molto o comunque abbastanza difficile far valere i propri diritti nei tribunali di un altro Stato membro, a causa della scarsa conoscenza delle norme procedurali.

*Daniel, cittadino tedesco, vorrebbe acquistare una casa in Romania. Il suo avvocato deve trovare un notaio e un traduttore legale, oltre a determinare la procedura per effettuare una ricerca nel catasto immobiliare.*

La Commissione:

- (2) intende proporre strumenti legislativi nel 2013 intesi ad agevolare la libera circolazione dei documenti di stato civile (ad esempio certificati di nascita);
- (3) consentirà a cittadini e consulenti legali di reperire con facilità informazioni multilingue in materia di giustizia attraverso il portale europeo della giustizia elettronica<sup>18</sup>.

### *2.1.3. Protezione insufficiente di indagati e imputati nei procedimenti penali e delle vittime di reati*

Un numero crescente di cittadini dell'UE è coinvolto in procedimenti penali in uno Stato membro diverso dal paese di origine. Non sempre questi cittadini capiscono o parlano la lingua del procedimento. Di conseguenza, potrebbero avere più difficoltà a difendersi e ad esercitare il diritto a un processo equo. I servizi di interpretazione e traduzione vengono prestati con modalità differenti nei vari Stati membri.

*Martin, cittadino slovacco tifoso di calcio, viene arrestato in Portogallo dopo una partita con l'accusa di aggressione. Poiché non parla il portoghese ma capisce l'inglese, chiede un interprete in lingua inglese. Il tribunale nomina quindi un interprete, privo però di qualifiche professionali, che lo assiste durante il processo. Il legale che lo rappresenta non ha nessuna nozione di inglese e l'interprete non è presente ai brevi incontri tra Martin e l'avvocato. Nessuno dei documenti agli atti è tradotto in inglese.*

La Commissione si sta adoperando affinché siano garantiti in tutta l'Unione europea i diritti degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali<sup>19</sup>.

Ogni anno oltre 30 milioni di persone in Europa riferiscono di essere vittime di reati<sup>20</sup> e molte di più, a quanto risulta, non sporgono denuncia. L'Unione europea si è già dotata di una

<sup>17</sup> Eurobarometro Flash 292, "Giustizia civile", novembre – dicembre 2008.

<sup>18</sup> <https://e-justice.europa.eu>

<sup>19</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (2010/64/UE) e proposta di direttiva sul diritto all'informazione nei procedimenti penali - COM(2010) 392.

<sup>20</sup> Eurostat Statistics in focus – 36/2009.

legislazione che stabilisce gli standard minimi per il trattamento delle vittime<sup>21</sup>, che però è attuata in maniera inadeguata e, dato il carattere intergovernativo, è impossibile far rispettare pienamente, motivo per cui le vittime non possono godere appieno dei propri diritti o comunque sussistono differenze tra gli Stati membri nel loro riconoscimento. Le vittime non hanno la certezza di disporre degli stessi diritti, dello stesso sostegno e della stessa protezione quando viaggiano o si trasferiscono all'estero. Più in generale, le vittime della criminalità in Europa non possono contare sulla certezza che le loro necessità – essere riconosciute come vittime, rispettate e trattate con dignità, ricevere sostegno, avere accesso alla giustizia e ricevere un risarcimento – saranno soddisfatte.

Per esempio, molti Stati membri non assicurano che la vittima e l'indiziato del reato rimangano separati durante il procedimento.

*Anna è stata aggredita e percossa per strada. Il suo aggressore è stato fermato e lei ha trovato il coraggio di presentarsi per testimoniare. Tuttavia, durante l'attesa in tribunale, il suo aggressore l'ha vista e le ha rivolto gesti di minaccia. Anna ha avuto troppa paura quel giorno per testimoniare e il caso è stato archiviato.*

La Commissione:

- (4) intende proporre due strumenti legislativi nel 2011 volti a migliorare la protezione degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, e a salvaguardarne anche l'accesso a un legale e la possibilità di comunicare con il mondo esterno durante la detenzione;
- (5) intende proporre nel 2011 un pacchetto di misure, comprendente uno strumento legislativo, al fine di migliorare la protezione delle vittime di reati.

#### *2.1.4. Problemi fiscali in situazioni transfrontaliere, in particolare riguardo all'immatricolazione di autoveicoli*

Un numero crescente di europei acquista proprietà immobiliari al di fuori dello Stato membro in cui vive. Nel 2007, il volume di operazioni transfrontaliere di compravendita di immobili è stato dieci volte superiore al 2002, arrivando a un valore di 55 miliardi di euro. L'applicazione di certe norme fiscali nazionali a queste operazioni può rendere più difficoltoso l'acquisto di beni immobili all'estero, in particolare di case, rispetto agli acquisti sul territorio nazionale.

Un altro fenomeno in crescita è quello delle eredità (o donazioni) transfrontaliere (ad esempio nel caso di un *de cuius*/donatore residente in altro un paese o di beni ubicati in un paese diverso da quello di residenza del beneficiario). Le eredità o le donazioni dall'estero spesso sono tassate più pesantemente rispetto a quelle nazionali. Inoltre, capita di frequente che in questi casi l'eredità o la donazione siano tassate da più di uno Stato membro e che i meccanismi vigenti per evitare la doppia imposizione si rivelino inadeguati.

*Hélène vive in Belgio e ha ereditato beni ubicati in Irlanda dal padre belga, vissuto e deceduto in Belgio. I beni irlandesi hanno subito una doppia imposizione, poiché il Belgio ha applicato l'imposta di successione e l'Irlanda ne ha tassato il valore.*

---

<sup>21</sup> Decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1).

Più in generale, i problemi fiscali incontrati dai cittadini dell'UE comprendono anche il trattamento discriminatorio dei lavoratori transfrontalieri (come il divieto di effettuare detrazioni personali) e degli investimenti transfrontalieri (ad esempio la tassazione dei dividendi), nonché le difficoltà di comunicazione con le autorità fiscali straniere, la mancanza di informazioni chiare sulle norme fiscali transfrontaliere, la lungaggine delle procedure per ottenere l'esenzione dalla doppia imposizione e la complessità dei moduli di richiesta.

La Commissione intende prendere in esame nel 2010 possibili soluzioni ai problemi fiscali incontrati dai cittadini UE in situazioni transfrontaliere con l'iniziativa "Eliminare gli ostacoli fiscali per i cittadini dell'UE" (Removing tax obstacles for EU citizens). Gli elementi pertinenti sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

Quando acquistano un'automobile in un altro Stato membro oppure la trasferiscono in uno Stato membro diverso da quello in cui l'hanno comprata (ad esempio nel caso di cambio di residenza), i cittadini dell'UE spesso si scontrano con formalità e pratiche complesse per la nuova immatricolazione, che a volte comportano anche il doppio pagamento della tassa, per la mancanza di un coordinamento dell'applicazione delle leggi nazionali sulla tassazione della prima immatricolazione.

*Aurel vive nei Paesi Bassi e al momento di andare in pensione decide di trasferire la propria residenza in Grecia dove ha una casa per le vacanze. Avendo già comprato e immatricolato l'auto nei Paesi Bassi, dovrà reimmatricolare la macchina una volta in Grecia e versare la relativa tassa il cui importo sarà calcolato in funzione dell'età del veicolo. Tuttavia, Aurel non ha diritto a un rimborso parziale della tassa già versata nei Paesi Bassi e quindi dovrà pagare due volte la tassa di immatricolazione.*

La Commissione:

- (6) intende proporre nel 2011 uno strumento legislativo inteso a semplificare le formalità e le condizioni per l'immatricolazione delle automobili già registrate in un altro Stato membro. Inoltre, prenderà misure per i casi in cui il regime fiscale applicato alle automobili risulti discriminatorio e cercherà soluzioni al problema della doppia tassa di immatricolazione, che può ostacolare la libera circolazione di cittadini e merci.

#### *2.1.5. I cittadini europei non beneficiano appieno dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, né delle tecnologie e-Health*

I cittadini dell'UE che si ammalano o subiscono un infortunio mentre viaggiano per lavoro o per turismo, o quando abitano, per esempio per motivi di studio, in un altro Stato membro hanno il diritto di ricevere la stessa assistenza sanitaria dei cittadini di tale Stato membro. L'accesso ai servizi di assistenza sanitaria durante soggiorni temporanei all'estero è facilitato dalla tessera sanitaria europea, attualmente distribuita a 188 milioni di cittadini europei, vale a dire il 37% della popolazione dell'UE.

I cittadini dell'UE possono anche appellarsi alle norme europee sul coordinamento della sicurezza sociale e chiedere l'autorizzazione preventiva per un trattamento sanitario programmato all'estero, che può essere rifiutata in circostanze specifiche. In tal caso il cittadino può farsi curare in un altro Stato membro dove abbia già un'assicurazione. Per giunta, è possibile fare intervenire un altro sistema di rimborso per trattamenti sanitari programmati all'estero direttamente in virtù della libera prestazione di servizi.

In generale, tuttavia, l'assistenza sanitaria transfrontaliera nell'UE è limitata e secondo stime rappresenta l'1% della spesa pubblica per la sanità, ivi compresi i servizi di pronto soccorso<sup>22</sup>. Non sempre i pazienti hanno accesso a informazioni pertinenti su aspetti essenziali dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, compresi i diritti al rimborso per le cure ricevute in altri Stati membri. Questa situazione crea un clima di incertezza e sfiducia, limitando l'esercizio da parte dei pazienti del diritto di accedere all'assistenza sanitaria in altri Stati membri dell'UE.

Inoltre, le tecnologie e-Health possono garantire la continuità delle cure mediche entro e oltre i confini nazionali, migliorandole di conseguenza. Eppure numerosi ostacoli giuridici e organizzativi (frammentazione delle norme sulla protezione dei dati personali nell'UE, meccanismi di rimborso e scarsa interoperabilità paneuropea) impediscono la diffusione delle tecnologie e-Health in Europa, precludendo ai cittadini dell'UE i benefici delle tecnologie e-Health quando hanno bisogno di assistenza medica all'estero. Le tecnologie e-Health possono ridurre le disparità nell'accesso alle cure, migliorare la qualità dell'assistenza, rendere più agevole e sicuro l'accesso ai dati sanitari personali, ridurre al minimo il rischio di errori medici e contribuire alla diagnosi precoce di problemi di salute. Ad esempio, il telemonitoraggio a domicilio dei cardiopatici può migliorare del 15% il tasso di sopravvivenza, così come le ricette elettroniche possono ridurre del 15% gli errori nel dosaggio dei farmaci.

*Dorota, cittadina polacca, scopre di avere bisogno di un intervento cardiocirurgico. Preferirebbe farsi operare in Lettonia, in modo da potersi fare accudire dal figlio durante la convalescenza, non è sicura però di avere diritto all'assistenza sanitaria in quel paese né saprebbe come ottenere il rimborso per l'eventuale intervento e il telemonitoraggio a domicilio di cui avrà bisogno in seguito.*

La Commissione si propone di garantire un accesso più efficace all'assistenza sanitaria transfrontaliera definendo norme più chiare in materia di rimborsi e garanzie procedurali, fornendo informazioni trasparenti sull'assistenza disponibile in altri paesi, promuovendo la fiducia nella sicurezza e nella qualità delle cure transfrontaliere e aiutando i pazienti a far valere i propri diritti al rimborso per le cure mediche in tutti i paesi dell'UE<sup>23</sup>. Come annunciato nell'agenda digitale europea<sup>24</sup>, la Commissione sostiene l'ampia diffusione dei servizi di telemedicina e promuove lo scambio transfrontaliero di cartelle cliniche e ricette

---

<sup>22</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera – Valutazione di impatto (2 luglio 2008) [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/impact\\_assessm ent\\_en.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessm ent_en.pdf) (in inglese)

<sup>23</sup> Proposta della Commissione di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (2 luglio 2008) [http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph\\_overview/co\\_operation/healthcare/docs/com\\_it.pdf](http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/com_it.pdf)

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione: Un'agenda digitale europea (COM(2010)245 definitivo/2 del 26.8.2010)

elettroniche, pur garantendo il rispetto delle norme UE di protezione dei dati personali.

La Commissione:

- (7) propone di agevolare l'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera e sta anche mettendo in atto iniziative pilota per dotare gli europei di un accesso online sicuro ai propri dati sanitari e diffondere l'impiego di servizi di telemedicina entro il 2020<sup>25</sup>. Inoltre, la Commissione raccomanderà una serie di dati minimi comuni ai fini dell'interoperabilità delle cartelle dei pazienti, cui poter accedere o da poter scambiare elettronicamente negli Stati membri entro il 2012<sup>26</sup>.

#### *2.1.6. Non è ancora del tutto effettivo il diritto alla tutela consolare per i cittadini dell'UE in difficoltà in paesi terzi*

Il cittadino dell'UE che si reca in un paese terzo in cui lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non dispone di un'ambasciata né di un consolato ha il diritto alla tutela consolare di qualsiasi altro Stato membro. L'ambasciata o il consolato di quest'ultimo Stato membro è tenuto a riservargli lo stesso trattamento che riserverebbe a un suo cittadino. Il numero di cittadini dell'UE che viaggiano in paesi terzi è aumentato da oltre 80 milioni di viaggi nel 2005 a oltre 90 milioni nel 2008<sup>27</sup>. In più di 30 milioni vivono in pianta stabile in un paese terzo, ma sono solo tre i paesi (Stati Uniti, Cina e Russia) in cui sono rappresentati tutti e 27 gli Stati membri. Con il costante aumento degli europei che viaggiano per affari o piacere in paesi terzi<sup>28</sup>, cresce la necessità dell'assistenza consolare per quei cittadini dell'UE privi di rappresentanza.

L'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE alla tutela consolare resta da dimostrare. Anche se mancano dati sistematici, dalle denunce e dai casi segnalati emerge che i cittadini dell'UE, e talvolta i funzionari consolari, non sono ancora abbastanza consapevoli del diritto che hanno di rivolgersi ad altre ambasciate o altri consolati, né sanno con certezza quale genere di aiuto possono ricevere. Le aspettative sono alte: in un recente sondaggio<sup>29</sup> la maggioranza dei cittadini dell'UE (62%) ha dichiarato di aspettarsi la medesima assistenza a prescindere dallo Stato membro a cui si rivolgono, mentre quasi un terzo (28%) si aspetta almeno un minimo di assistenza da qualsiasi Stato membro.

Le norme giuridiche vigenti finora sono poche. Il trattato di Lisbona conferisce alla Commissione il potere di proporre direttive sulle misure di coordinamento e cooperazione necessarie per agevolare l'applicazione del diritto alla tutela consolare. Crisi recenti (il terremoto a Haiti e in Cile e la nube di cenere vulcanica in Islanda) hanno dimostrato la necessità di un coordinamento efficiente e anche di una qualche forma di condivisione degli oneri tra gli Stati membri. Durante una crisi, i cittadini di Stati membri non rappresentati devono essere aiutati con la stessa prontezza ed efficienza dei cittadini degli Stati membri che effettuano le evacuazioni.

<sup>25</sup> Azione fondamentale 13 dell'agenda digitale europea; cfr. anche la comunicazione relativa all'atto per un mercato unico.

<sup>26</sup> Azione fondamentale 14 dell'agenda digitale europea; cfr. anche la comunicazione relativa all'atto per un mercato unico.

<sup>27</sup> Banca dati Eurostat sulla popolazione, parte relativa al turismo; i dati comprendono i viaggi per turismo e lavoro di durata superiore a un giorno.

<sup>28</sup> L'Organizzazione mondiale del turismo prevede un'ulteriore crescita consistente per il periodo 2010-2020.

<sup>29</sup> Eurobarometro Flash 294 "Cittadinanza dell'UE", marzo 2010.



*Nataschia, cittadina slovena, è vittima di una rapina a mano armata durante una vacanza ai Caraibi. È ferita e le sono stati rubati passaporto e denaro. Si chiede come trovare rapidamente un medico che parli inglese e come recuperare i soldi e i documenti di viaggio necessari per il volo di ritorno una volta che sarà guarita.*

La Commissione:

- (8) rafforzerà l'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE a ricevere assistenza nei paesi terzi, anche in momenti di crisi, dalle autorità diplomatiche e consolari di tutti gli Stati membri, proponendo misure legislative nel 2011 e informando meglio i cittadini tramite un sito web dedicato e misure di comunicazione mirate.

## **2.2. I cittadini come consumatori**

### *2.2.1. Scarsa consapevolezza e applicazione insufficiente dei diritti dei cittadini nell'acquisto di pacchetti vacanza, come passeggeri e turisti*

Molti cittadini dell'UE vanno in vacanza in altri paesi dell'UE. Ad esempio nel 2009 il 37% dei tedeschi, il 34% dei britannici e il 16% degli italiani hanno trascorso le vacanze principali in un altro paese dell'UE (contro il 23%, il 30% e il 13% in paesi terzi)<sup>30</sup>. Accade quindi che i cittadini dell'UE vengano perlopiù a conoscenza dei diritti che riconosce loro l'appartenenza all'UE o delle carenze nella loro applicazione, proprio in vacanza.

Il 56% degli europei organizza autonomamente le proprie vacanze, approfittando di Internet e dell'aumento delle compagnie aeree a basso costo<sup>31</sup>. Tuttavia, in questo caso non sono coperti dalle norme comunitarie vigenti che tutelano gli acquirenti di viaggi "tutto compreso". Con la crescente tendenza ad optare per "pacchetti dinamici"<sup>32</sup> si sono create delle zone grigie dal punto di vista legale, dove i consumatori non sanno se le soluzioni prescelte sono tutelate. Il 67% dei consumatori intervistati che hanno acquistato un "pacchetto dinamico" ritenevano erroneamente di essere tutelati. Secondo stime, ogni anno i danni subiti da acquirenti di pacchetti dinamici ammontano a 1 miliardo di euro<sup>33</sup>. Inoltre, le leggi nazionali che recepiscono queste norme variano e sono fonte di problemi per i consumatori che desiderano acquistare il pacchetto vacanza in un altro Stato membro.

*Dagmara prenota una vacanza (volo, sistemazione in hotel per quattro notti e noleggio auto) su Internet. Scopre che nel bagno manca l'acqua e reclama alla reception dove la informano che non ci sono più camere disponibili. Dagmara chiama la società Internet tramite la quale ha effettuato la prenotazione e si sente rispondere che il problema lo deve risolvere da sola. Perde tre ore a cercare una soluzione e paga 500 euro in più per una camera in un altro hotel. In seguito scopre che, se al suo pacchetto vacanza si fossero applicate le norme UE,*

<sup>30</sup> Eurobarometro Flash 281 "Indagine sugli atteggiamenti degli europei nei confronti del turismo", ottobre 2009.

<sup>31</sup> Eurobarometro Flash 258 "Indagine sugli atteggiamenti degli europei nei confronti del turismo", febbraio 2009.

<sup>32</sup> Soluzioni di viaggio nelle quali due o più componenti o servizi di un'unica vacanza o viaggio, come il volo, la sistemazione o il noleggio dell'auto, vengono offerti nello stesso momento e dalla stessa azienda o da fornitori collegati commercialmente (ad esempio compagnie aeree e società di autonoleggio o alberghi), esclusi i pacchetti preconfezionati, ossia già assemblati prima di essere offerti al cliente.

<sup>33</sup> Studio sui danni ai consumatori nell'area dei pacchetti dinamici, preparato da London Economics per la DG Salute e tutela dei consumatori della Commissione, novembre 2009.

*l'organizzatore avrebbe dovuto rispondere delle spese e offrirle assistenza, ad esempio trovarle una stanza o un hotel alternativo.*

Nonostante esista una normativa europea che garantisce i diritti dei passeggeri aerei e ferroviari e, dal 2012, anche dei passeggeri dei trasporti per via navigabile, e malgrado tutti gli sforzi di sensibilizzazione<sup>34</sup>, soltanto una minoranza di viaggiatori europei conosce i propri diritti e sa come e dove presentare ricorso. In totale, le denunce e le richieste presentate da passeggeri di voli aerei sono all'incirca 68000 ogni anno<sup>35</sup>, a dimostrazione delle difficoltà incontrate dai passeggeri che desiderano presentare reclamo presso le compagnie aeree.

Ulteriori difficoltà derivano dalle pratiche commerciali divergenti delle compagnie aeree (nuove limitazioni alle dimensioni e al peso del bagaglio a mano e imbarcato in stiva) e dalle diverse procedure di gestione dei reclami che possono confondere i passeggeri, oppure da pratiche commerciali che possono essere percepite come inique (come la "no-show policy" per cui le compagnie aeree richiedono ai passeggeri di utilizzare consecutivamente i voli acquistati nell'ambito dello stesso contratto di viaggio, altrimenti non hanno il permesso di imbarcarsi sul volo successivo). Anche la mancanza di un'unica autorità in ogni Stato membro presso la quale i passeggeri possono reclamare può essere frustrante.

*Alessandro aveva informato la compagnia aerea di essersi rotto una gamba e di aver bisogno di assistenza, che tuttavia gli è stata fornita solo su sua insistenza sul posto, dopo più di un'ora. Il suo volo ha subito un forte ritardo e il suo bagaglio non è comparso all'arrivo. Ha dovuto presentare reclamo presso tre diversi enti e ha ricevuto poche spiegazioni in merito ai suoi diritti.*

I cittadini disabili dell'UE si scontrano con ancora più ostacoli nell'accesso, in particolare all'ambiente edificato, ai trasporti, alle informazioni e a un'ampia gamma di beni e servizi, anche quando si spostano all'interno del loro paese o in altri Stati membri. Un cittadino su sei presenta una disabilità e la percentuale è destinata a salire con l'invecchiamento della popolazione: già il 35 % degli ultrasessantacinquenni affermano di sentirsi limitati in qualche misura nella vita quotidiana e il 15% delle persone tra i 65 e i 74 anni si descrivono come gravemente limitate.

*Tibor vive in Ungheria e ha bisogno di una sedia a rotelle per spostarsi, a causa dell'aggravarsi del suo diabete. Gli piace visitare altri paesi dell'UE, ma incontra molti ostacoli. Ad esempio, la maggior parte degli hotel hanno solo poche camere adeguate, o non ne hanno affatto, e molti dei luoghi che desidera visitare non hanno un accesso agevolato per gli utilizzatori di sedie a rotelle. Prima di mettersi in viaggio deve capire dove incontrerà i benché minimi problemi e se può ottenere la copertura di un'assicurazione di viaggio.*

Come già accennato, il turismo è un aspetto sempre più importante della vita dei cittadini europei, che viaggiano in numero sempre crescente, per turismo o per affari. Nel 2008 i viaggi degli europei sono stati circa 1,4 miliardi<sup>36</sup>, il 90% dei quali all'interno dell'UE. Oggi la tendenza è scegliere mete meno lontane, prenotare soggiorni più brevi e contenere le spese. La Commissione sta attuando iniziative volte a rafforzare il turismo europeo, creando condizioni più attraenti e promuovendo la fiducia e la soddisfazione dei consumatori.

---

<sup>34</sup> Cfr. anche <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/it/index.html>.

<sup>35</sup> Nel 2008, la Commissione e la rete degli organismi nazionali responsabili dell'applicazione hanno preso in esame circa 68000 richieste e denunce ufficiali di passeggeri.

<sup>36</sup> Eurostat, statistiche turismo, 2008.

La Commissione:

- (9) intende presentare una proposta legislativa nel 2011 intesa a modernizzare le norme vigenti sulla protezione dei consumatori che acquistano viaggi “tutto compreso”, in particolare su Internet, e ad agevolare l’acquisto di pacchetti turistici da altri Stati membri;
- (10) tenterà di completare il quadro normativo vigente in modo da conferire ai passeggeri di tutti i modi di trasporto nell’Unione un complesso di diritti comuni e di assicurarne l’adeguata attuazione, anche a beneficio dei passeggeri aerei (ad esempio in caso di forti ritardi e cancellazioni). La Commissione tenterà anche di trasformare progressivamente luoghi di transito come aeroporti, stazioni e porti in ambienti in cui i cittadini possono accedere facilmente alle informazioni sui diritti conferiti loro dall’Unione, specie viaggiando in Europa;
- (11) proporrà ulteriori soluzioni per garantire che i viaggiatori a mobilità ridotta possano accedere con maggiore facilità a tutti i mezzi di trasporto e alle relative infrastrutture; conferirà, a partire dal 2010, un premio annuale alle città europee più accessibili; promuoverà un migliore accesso a servizi come le assicurazioni di viaggio; definirà norme di portata europea in materia di accessibilità all’ambiente edificato e ne promuoverà l’uso, il tutto nell’ambito di una strategia UE 2010–2020 per la disabilità che promuoverà nel 2010;
- (12) intende proporre modi per aumentare la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici, organizzando campagne di sensibilizzazione per i turisti europei e monitorando la soddisfazione dei consumatori riguardo a vari servizi turistici (ad esempio trasporti, sistemazione, viaggio, ecc.).

### 2.2.2. *Assenza di norme comuni per la tutela del consumatore, scarsa consapevolezza dei mezzi di ricorso esistenti e mezzi di ricorso insufficienti*

Quando acquistano beni e servizi, i cittadini non sono abbastanza fiduciosi da andare al di là dei mercati nazionali e godere della ricca scelta e dei prezzi competitivi offerti nel resto d’Europa. Uno dei motivi potrebbe essere l’assenza di un’unica serie di norme comuni per la tutela dei consumatori: più di un consumatore su tre (37%) ritiene di essere meno tutelato se acquista in un altro paese dell’UE, a distanza o mentre viaggia, piuttosto che nel proprio paese<sup>37</sup>. Due famiglie su tre nell’UE dispongono di una connessione Internet<sup>38</sup>, ma solo il 12% degli utenti del web si sentono completamente sicuri ad effettuare transazioni online<sup>39</sup>. Un terzo dei consumatori prenderebbe in considerazione un acquisto online da un altro paese se il prodotto è più conveniente o migliore<sup>40</sup>, ma solo l’8% lo fa veramente<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: “Relazione sul commercio elettronico transfrontaliero nell’UE” - SEC(2009) 283, pag.11 (solo in inglese).

<sup>38</sup> Eurostat: *Level of Internet Access – households* (tsiir040; data di pubblicazione 18.6.2010). La diffusione di Internet nelle abitazioni era nel 2009 del 65%.

<sup>39</sup> Eurobarometro Flash 250 “Fiducia nella società dell’informazione”, maggio 2009.

<sup>40</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione: “Relazione sul commercio elettronico transfrontaliero nell’UE” - SEC(2009) 283, pag. 2 (solo in inglese).

<sup>41</sup> Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo – I consumatori e il mercato interno - SEC(2010) 385, pag. 18 (solo in inglese).

*Chiara vive in Italia e ha trovato sul sito web di un negozio di elettronica bulgaro una macchina fotografica digitale ad un prezzo molto inferiore rispetto alla sua città. Eppure è riluttante a fare questo acquisto online dalla Bulgaria. Si chiede che cosa potrebbe succedere in caso di perdita o danneggiamento della macchina fotografica durante la consegna e se potrà rispedirla al venditore se non le piace, come potrebbe fare in Italia, ed entro quanto tempo.*

Per affrontare questa mancanza di fiducia, la Commissione ha proposto l'ulteriore armonizzazione delle norme sui consumatori ed è alla ricerca di modi per informare più facilmente i consumatori sui loro diritti<sup>42</sup>. Inoltre, nell'“agenda digitale europea”<sup>43</sup>, la Commissione propone diverse azioni concrete, mirate a risolvere i principali problemi che impediscono ai cittadini europei di godere dei vantaggi di un mercato unico digitale e di servizi digitali transfrontalieri. Alla fine del 2010, la Commissione pubblicherà anche un'indagine sull'esercizio dei diritti dei consumatori, che descriverà il grado di informazione e convinzione dei consumatori in merito ai loro diritti e individuerà i consumatori svantaggiati o specifiche vulnerabilità nella popolazione, con l'obiettivo di ottenere un miglioramento del 10-15% in termini di responsabilizzazione entro il 2020.

Se qualcosa va storto, spesso i consumatori non dispongono di mezzi di ricorso efficaci. Nel 51% dei casi, i consumatori che presentano reclamo presso un operatore commerciale e non sono soddisfatti di come viene gestito, non prendono ulteriori iniziative. Il 47% dei cittadini non intentano azioni legali per risarcimenti di importo inferiore a 200 euro e sono ancora più riluttanti ad agire nelle situazioni transfrontaliere. Inoltre, i consumatori non conoscono o non sfruttano appieno il potenziale dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie e le possibilità di mediazione esistenti a livello nazionale, come alternativa più economica (gratuita o sotto i 50 euro) e più rapida ai procedimenti giudiziari ordinari. Per rendere più semplice e più rapido per i cittadini il sistema di recupero dei crediti inferiori a 2 000 euro (procedimento europeo per controversie di modesta entità), la Commissione garantirà entro il 2013 in tutta l'UE la gestione online del recupero dei crediti minori, valutando nel contempo l'opportunità di includere in tale procedimento i crediti di meno di 5 000 euro. Altre misure sono presentate nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

---

<sup>42</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori - COM(2008) 614.

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Un'agenda digitale europea” - COM(2010) 245.

La Commissione:

- (13) esporrà in modo chiaro e intellegibile i diritti degli utenti dei servizi online in un codice dei diritti online nell'UE da pubblicarsi entro il 2012<sup>44</sup>;
- (14) agevolerà la risoluzione stragiudiziale, rapida ed economica, dei problemi dei consumatori nell'UE proponendo uno strumento legislativo sul meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie nel 2011; studiando proposte in vista di un sistema europeo di risoluzione delle controversie on line per le operazioni di commercio elettronico entro il 2012<sup>45</sup>; promuovendo il ricorso più ampio alla mediazione entro il 2013.

## 2.3 I cittadini come residenti, studenti e professionisti

### 2.3.1 *Il diritto di libera circolazione si scontra con un'applicazione divergente e non corretta della normativa dell'UE e con procedure amministrative macchinose*

Il principio della libera circolazione delle persone si è costantemente sviluppato negli ultimi quarant'anni, fino a includere tutti i cittadini dell'UE. È uno dei diritti individuali più importanti e apprezzati dei cittadini dell'Unione. Da indagini condotte nel 2010 è emerso che quasi nove cittadini su dieci sanno di avere questo diritto<sup>46</sup> e che “lo danno per scontato”, partendo dal principio che è un loro diritto fondamentale di cittadini dell'UE<sup>47</sup>. Secondo stime, 11,7 milioni di cittadini dell'UE vivevano in un altro Stato membro nel 2009, ma da studi risulta che molti di più potrebbero esercitare questo diritto in un qualche momento della loro vita. Un'esigua maggioranza (54%) degli intervistati nel 2009 non era interessata a lavorare in un altro Stato membro<sup>48</sup> o lo riteneva troppo complicato e quasi un europeo su cinque (17%) effettivamente prevedeva di andare a lavorare all'estero<sup>49</sup>.

Nel 2009 la quota maggiore (38%) di tutte le denunce relative al funzionamento del mercato unico<sup>50</sup> riguardava problemi di residenza. Tale cifra indica che i cittadini dell'UE sono consapevoli di questo diritto ma incontrano molti ostacoli.

I cittadini dell'UE hanno ancora difficoltà e subiscono ritardi inaccettabili quando cercano di ottenere certificati di iscrizione: spesso devono presentare documenti aggiuntivi (come le bollette della luce) non previsti dalla normativa UE. Secondo le norme dell'Unione i cittadini economicamente inattivi devono disporre di “risorse economiche sufficienti” per soggiornare in un altro Stato membro per più di tre mesi. Più Stati membri però travisano queste norme e impongono importi fissi per soggiornare sul loro territorio, oppure non tengono conto di situazioni particolari. I cittadini dell'UE che vivono in uno Stato membro diverso dal loro troppo spesso hanno problemi per accedere a servizi e vantaggi poiché sono discriminati in base alla cittadinanza. Possono persino incontrare complicazioni con il cognome che

<sup>44</sup> Come annunciato nell'agenda digitale europea.

<sup>45</sup> Come annunciato nell'agenda digitale europea.

<sup>46</sup> Eurobarometro Flash 294 “Cittadinanza dell'UE”, marzo 2010.

<sup>47</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro “Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera”, agosto 2010.

<sup>48</sup> Eurobarometro Flash 263 “Mercato interno: consapevolezza-percezioni-impatti”, febbraio-marzo 2009.

<sup>49</sup> Eurobarometro Flash 337 “Mobilità geografica e del mercato del lavoro”, novembre-dicembre 2009.

<sup>50</sup> Dati ricavati dalla banca dati SOLVIT.

intendono trasmettere ai propri figli conformemente alla legge del loro Stato membro di origine.

Tra gli ostacoli all'esercizio del diritto di ingresso e al rilascio di una carta di soggiorno ai familiari originari di paesi terzi che accompagnano o raggiungono cittadini dell'Unione che si trasferiscono in un altro Stato membro figurano i fin troppi documenti richiesti, le procedure amministrative macchinose e i ritardi. Ad altri familiari di cittadini dell'UE (come i partner *de facto*) può essere negato il diritto di vedersi agevolato l'ingresso e il soggiorno. Ulteriori problemi emergono quando il concetto di "altri familiari" non è rispecchiato nella legislazione nazionale o viene interpretato in maniera contraria al diritto dell'UE.

*Christian, cittadino lussemburghese, ha incontrato Natalia, cittadina spagnola, durante uno scambio Erasmus in Svezia. Ora che ha finito l'università Christian vorrebbe trasferirsi con la ragazza in Spagna, ma si chiede come fare visto che non parla spagnolo e dubita di trovare rapidamente lavoro nel paesino dove vive Natalia. Quando dovrà provvedere all'iscrizione dopo i primi tre mesi di soggiorno in Spagna, le autorità accetteranno i suoi chiarimenti sul fatto che riceve 600 euro al mese dai genitori e che questa somma gli basta per vivere? O gli chiederanno di dimostrare di possedere un reddito più alto o meno incerto?*

La Commissione:

(15) intende agevolare la libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di paesi terzi applicando rigorosamente le norme dell'Unione<sup>51</sup>, anche in materia di non discriminazione, promuovendo le buone prassi e la conoscenza sul campo della normativa UE e accelerando la diffusione, presso il cittadini dell'UE, di informazioni sui diritti connessi alla libera circolazione<sup>52</sup>.

### 2.3.2 Procedure macchinose o incerte per il riconoscimento di titoli accademici e qualifiche professionali

I cittadini dell'Unione hanno il diritto di fare studi o seguire formazioni in un altro Stato membro e di accedere all'istruzione alle stesse condizioni degli studenti locali. Secondo stime il 4% degli studenti europei riceve una borsa Erasmus durante gli studi. Sono più di 2 milioni gli studenti che hanno partecipato al programma Erasmus da quando è stato varato nel 1987. Ogni anno gli universitari che studiano all'estero sono circa 555 000. Degli studenti di scuola superiore intervistati nel 2009, un terzo ha affermato di voler studiare in un altro paese dell'UE<sup>53</sup>. Tuttavia, i giovani che desiderano studiare all'estero avvalendosi del diploma conseguito nel proprio paese oppure che intendono rientrare a lavorare in patria dopo aver studiato all'estero continuano a scontrarsi con numerosi ostacoli al riconoscimento dei diplomi o del periodo di studi all'estero. Il riconoscimento dei diplomi è una pratica lunga e

<sup>51</sup> La Commissione sta adottando misure per garantire il recepimento e l'attuazione di tutte le norme in materia di libera circolazione negli Stati membri.

<sup>52</sup> La Commissione ha appena pubblicato una guida semplificata e aggiornata per i cittadini dell'UE sul diritto di libera circolazione e di soggiorno in Europa, che spiega in modo chiaro i diritti e le possibilità di cui dispongono: [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf). Di recente ha poi adottato la comunicazione "Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi" - COM(2010)373 - intesa a promuovere la consapevolezza e i diritti dei lavoratori migranti nell'UE.

<sup>53</sup> Eurobarometro Flash 260 "Studenti e riforma dell'istruzione superiore", marzo 2009.

controversa. Per il 36 % degli studenti, la difficoltà di ottenere il riconoscimento di un periodo di studi all'estero costituisce un forte o fortissimo deterrente<sup>54</sup>.

La Commissione sta anche cercando di offrire a tutti i giovani europei la possibilità di trascorrere parte degli studi in un altro Stato membro con l'iniziativa "Youth on the Move", dando indicazioni sui diritti di cui gode lo studente in mobilità ai sensi della normativa UE e lavorando con gli Stati membri per conseguire, entro il 2020, l'obiettivo di un minimo del 20 % dei giovani con diploma di istruzione superiore che abbia studiato o si sia formato per un periodo all'estero. La Commissione si sta adoperando per agevolare gli studi all'estero promuovendo la comparabilità dei diplomi tramite il quadro europeo delle qualifiche.

I cittadini si aspettano che il riconoscimento delle loro qualifiche professionali sia facile e automatico, spesso però restano delusi: in media solo il 70% delle domande di riconoscimento in Europa ha avuto esito rapido e positivo.

*Jonathan, cittadino britannico, esita se accettare un'ottima offerta di lavoro in Austria. Si chiede se la moglie, che è infermiera, troverà lavoro e se il figlio, che vuole studiare medicina, potrà frequentare l'università.*

Stando al quadro giuridico vigente, il riconoscimento delle qualifiche è automatico solo per sette professioni su oltre 800. I cittadini non hanno sistematicamente la possibilità di candidarsi elettronicamente per accedere a una professione regolamentata e devono aspettare fino a tre, quattro mesi per conoscere l'esito della candidatura.

A volte poi le pratiche amministrative, i ritardi nelle procedure di riconoscimento e le resistenze a livello nazionale vanno ad aggiungersi al costo e alla difficoltà di lavorare all'estero e di fatto ostacolano ancora di più l'accesso alle professioni regolamentate. Le norme UE che armonizzano i requisiti di formazione per le professioni che beneficiano di riconoscimento automatico (in particolare operatori sanitari e architetti) sono ormai superate.

La Commissione proporrà un sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali più rapido e meno burocratico nell'ambito di uno strumento legislativo che presenterà nel 2012. I problemi che ostacolano la mobilità sul mercato del lavoro europeo e le soluzioni previste dalla Commissione sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

### 2.3.3 *La coesistenza di sistemi di sicurezza sociale diversi è di ostacolo alla mobilità dei lavoratori*

Come dimostra una recente indagine Eurobarometro<sup>55</sup>, i lavoratori transfrontalieri si sentono frustrati anche dalle differenze fra i diritti di sicurezza sociale previsti dai diversi sistemi nazionali. A queste differenze si aggiunga la complessa collaborazione tra gli organi di previdenza sociale degli Stati membri e si otterranno ritardi e difficoltà nello scambio delle informazioni previdenziali relative ai cittadini.

*Zeta, cittadina greca, si è trasferita in Germania per lavoro mentre il marito e i due figli sono rimasti in Grecia. A causa di un ritardo nello scambio di informazioni tra gli organi*

---

<sup>54</sup> Eurobarometro Flash 260 "Studenti e riforma dell'istruzione superiore", marzo 2009.

<sup>55</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.

*previdenziali dei due paesi, ci è voluto molto tempo per stabilire se spettasse alla Grecia o alla Germania versare gli assegni familiari per i figli.*

Inoltre, le norme UE sul coordinamento della sicurezza sociale riguardano soltanto i regimi previdenziali obbligatori. In campo pensionistico, per esempio, non sono ricomprese le pensioni complementari (ad esempio professionali) e le disposizioni separate che le governano<sup>56</sup> offrono solo un livello di protezione di base. La Commissione ha varato di recente un'ampia consultazione su come eliminare gli ostacoli che i lavoratori mobili incontrano nell'acquisire, mantenere e accedere ai diritti pensionistici quando vanno in pensione<sup>57</sup>. Tali ostacoli e i rimedi previsti dalla Commissione sono presentati nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico.

La Commissione:

(16) si sta attivando per migliorare l'informazione dei cittadini e sviluppare un nuovo sistema di scambio elettronico di dati per ridurre i ritardi e le difficoltà nello scambio dei dati previdenziali.

#### **2.4. I cittadini come attori politici**

Dalle prime elezioni europee a suffragio diretto nel 1979 la partecipazione degli elettori è in costante calo. A conferma di questa tendenza, alle ultime elezioni del giugno 2009 l'affluenza è stata del 43%. Da una recente indagine è emerso che più di otto cittadini dell'UE su dieci ritengono che il tasso di partecipazione potrebbe aumentare se i partiti politici fornissero maggiori informazioni sui loro programmi e sull'impatto dell'UE sulla vita quotidiana dei cittadini<sup>58</sup>.

---

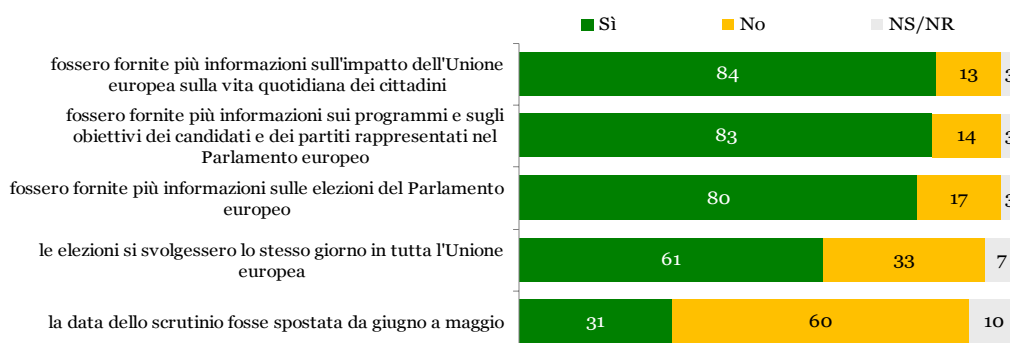
<sup>56</sup> Direttiva 98/49/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea (GU L 209 del 25.7.1998, pag. 46).

<sup>57</sup> Libro verde "Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa" - COM(2010) 365.

<sup>58</sup> Eurobarometro Flash 292 "Diritti elettorali dei cittadini dell'UE", marzo 2010. Questo risultato è stato confermato dalle conclusioni dell'indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.



**In futuro il tasso di partecipazione alle elezioni europee sarebbe più elevato se ...**



**D6. In futuro il tasso di partecipazione alle elezioni europee sarebbe più elevato se ...**

Base: tutti gli intervistati, % UE27

Nell'organizzare le elezioni del Parlamento europeo, tutti gli Stati membri sono tenuti a rispettare gli stessi principi: le elezioni devono essere libere, segrete e a suffragio universale diretto. La pubblicazione anticipata dei risultati in uno Stato membro<sup>59</sup>, cioè prima che i seggi siano stati chiusi in tutti gli Stati membri, viola la legislazione dell'UE e impedisce ai cittadini di votare senza essere influenzati da tali risultati elettorali.

La Commissione:

- (17) chiede agli Stati membri di garantire che in futuro la pubblicazione dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo avvenga contemporaneamente in tutti gli Stati membri.

I cittadini dell'UE che risiedono in uno Stato membro diverso da quello d'origine hanno il diritto di votare e di presentarsi come candidati alle elezioni del Parlamento europeo<sup>60</sup>. Alcuni Stati membri sembrano non informare adeguatamente i cittadini dell'UE in merito a questo diritto<sup>61</sup>. All'atto dell'iscrizione nella lista elettorale, alcuni Stati membri richiedono ai cittadini di altri Stati membri di soddisfare delle condizioni che impediscono loro di esercitare il diritto di voto alle stesse condizioni dei propri cittadini (possesso di una carta d'identità

<sup>59</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando il caso dei Paesi Bassi.

<sup>60</sup> Articolo 22, paragrafo 2, del TFUE e direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (GU L 329 del 30.12.1993, pag. 34).

<sup>61</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Bulgaria, Malta, Ungheria, Lettonia, Slovacchia, Polonia, Slovenia e Romania.

nazionale, obbligo di rinnovare l'iscrizione per ogni elezione del Parlamento europeo, ecc.)<sup>62</sup>. Tali condizioni sembrano essere contrarie al diritto dell'UE.

*Ruta, cittadina lituana che vive a Malta, desidera votare per dei candidati maltesi alle elezioni europee, ma questo diritto le è stato rifiutato perché non è in possesso di una carta d'identità maltese come richiesto dalla legislazione nazionale.*

Una serie di Stati membri limita ai propri cittadini il diritto di iscriversi a un partito politico o di fondarne uno<sup>63</sup>, precludendo così ai cittadini di altri Stati membri che risiedono nel loro territorio di partecipare pienamente alla vita politica ed esercitare i diritti elettorali.

*Charlotte, cittadina danese residente nella Repubblica ceca, vuole aderire ad un partito ceco di cui condivide le opinioni politiche. La legge nazionale attualmente non le consente di farlo. La stessa situazione si riscontra in Polonia e in Lituania.*

Ai sensi delle vigenti norme UE, i cittadini dell'UE che si sono trasferiti in un altro Stato membro e desiderano candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo devono ottenere dallo Stato membro di origine una prova di non essere stati privati dei loro diritti elettorali. Inoltre, l'attuale normativa europea prevede procedure per impedire le doppie candidature e il doppio voto. Tali procedure possono spesso trasformarsi in un inutile onere burocratico. È pertanto necessario semplificarle garantendone nel contempo l'efficacia nel prevenire gli abusi.

La Commissione:

- (18) chiede agli Stati membri di garantire il pieno rispetto dei diritti di voto dei cittadini dell'UE nello Stato membro di residenza e del loro diritto di aderire o fondare partiti politici nello Stato membro di residenza, e di informare debitamente i cittadini dell'UE sui loro diritti elettorali;
- (19) proporrà di semplificare la procedura per i cittadini dell'UE che intendono candidarsi nello Stato membro di residenza, e migliorerà l'attuale meccanismo che impedisce il doppio voto alle elezioni del Parlamento europeo, tenendo conto dei tempi e dell'esito di una futura riforma elettorale del Parlamento europeo<sup>64</sup>.

Inoltre, alcuni cittadini dell'UE che si trasferiscono in un altro Stato membro possono perdere il diritto di partecipare alle elezioni nazionali nello Stato membro di origine. Vari Stati membri<sup>65</sup> infatti privano per legge del diritto di voto i propri cittadini che risiedono in un altro Stato membro da un certo periodo di tempo. Molti cittadini dell'UE hanno informato la Commissione e il Parlamento europeo di non poter partecipare alle elezioni nazionali, né nello Stato membro di origine né in quello di residenza.

<sup>62</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Malta e Slovenia. Nel caso della Slovenia, il 15 luglio 2010 è stata notificata una nuova legge alla Commissione, che ne sta verificando la piena conformità con il diritto dell'Unione.

<sup>63</sup> Attualmente la Commissione sta esaminando i casi di Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Spagna e Polonia.

<sup>64</sup> Progetto di relazione sulla proposta di modifica dell'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882>.

<sup>65</sup> Irlanda, Ungheria, Danimarca, Malta, Austria e Regno Unito.

La Commissione:

- (20) avvierà una discussione con gli Stati membri per individuare le opzioni strategiche per impedire che i cittadini dell'UE perdano i loro diritti politici in conseguenza dell'esercizio del diritto alla libera circolazione.

## 2.5. Mancanza di informazioni facilmente accessibili e di assistenza ai cittadini

Chiunque abbia una scarsa consapevolezza dei propri diritti non può goderne appieno. A livello dell'UE esiste una grande quantità di reti di informazione e di risoluzione dei problemi; ogni giorno circa 700 000 persone consultano in primo luogo siti web dell'UE per trovare informazioni. Tuttavia, da un'indagine del 2006 è emerso che quasi il 70% degli europei non sapeva dell'esistenza di tali reti, e chi ne era a conoscenza non sapeva esattamente dove inviare le domande e cosa attendersi. I cittadini perdevano tempo e fiducia a forza di essere rinviati da una rete all'altra<sup>66</sup>. Un'indagine del 2010 ha indicato che soltanto il 42% degli europei conosce i propri diritti e il 72% vorrebbe saperne di più<sup>67</sup>, mentre da un'altra recente indagine<sup>68</sup> è emerso che i cittadini che si recano all'estero spesso sono frustrati dalla necessità di consultare diverse fonti per trovare tutte le informazioni di cui hanno bisogno. Interrogati sulle soluzioni che ne faciliterebbero le esperienze transfrontaliere, i cittadini hanno risposto che auspicherebbero uno "sportello unico" che permetta di trovare tutte le informazioni pertinenti nello stesso posto e contenga informazioni molto pratiche e specifiche sul paese in questione.

I cittadini devono avere un accesso agevole e diretto alle informazioni sull'UE. Devono conoscere i diritti che l'UE conferisce loro e le opportunità di cui dispongono nell'UE. L'Europa dev'essere letteralmente a portata di mano, o accessibile con una semplice telefonata.

Peraltro, l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'UE richiede spesso il rispetto di norme e procedure nazionali, regionali o locali. La Commissione si adopererà per ottenere la piena cooperazione delle autorità nazionali in modo da poter fornire informazioni su tutti i paesi dell'UE.

È inoltre chiesto ai paesi candidati prossimi all'adesione di coinvolgere maggiormente i loro cittadini nel processo di adesione e di informarli dei diritti che deriveranno dalla cittadinanza dell'Unione.

La Commissione:

- (21) sta trasformando il portale web "La tua Europa" in uno sportello unico di informazione sui diritti dei cittadini e delle imprese nell'UE, facile da utilizzare e accessibile su Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) e tramite un numero telefonico gratuito (centro di contatto Europe Direct). Il portale fornirà informazioni chiare e pratiche e, in quanto sportello centrale ("front office"), trasmetterà le domande ai vari centri di assistenza specializzati ("back office");

<sup>66</sup> Eurobarometro Flash 254 "Mercato interno – Opinioni ed esperienze di cittadini nell'UE-25", ottobre 2006.

<sup>67</sup> Eurobarometro Standard 73 "Opinione pubblica nell'Unione europea", maggio 2010

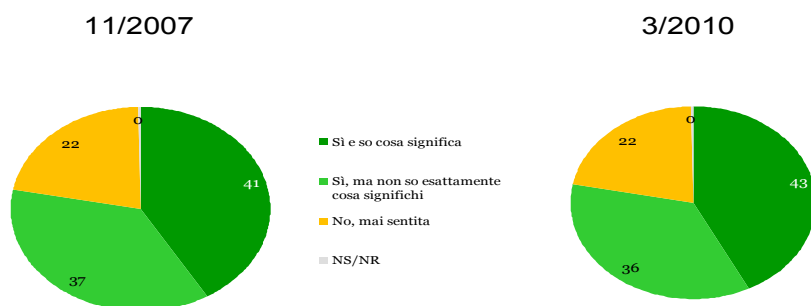
<sup>68</sup> Indagine qualitativa Eurobarometro "Cittadinanza dell'UE – mobilità transfrontaliera", agosto 2010.

(22) sta razionalizzando le proprie reti di informazione negli Stati membri per consentire ai cittadini di trovare facilmente il punto di contatto giusto a livello nazionale, regionale e locale. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, insieme ai 500 centri di informazione Europe Direct, miglioreranno la promozione dei diritti dei cittadini entro il 2012, anche attraverso una cooperazione e interazione più efficace con i servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi esistenti nell'UE.

## 2.6. Scarsa consapevolezza della nozione di cittadinanza dell'Unione

La maggior parte dei cittadini europei (79%) attualmente dichiara di avere una certa familiarità con l'espressione "cittadino dell'Unione"<sup>69</sup>. Tuttavia, solo il 43% conosce il significato dell'espressione, mentre il 48% afferma di essere "male informato" sui propri diritti di cittadino dell'UE. In effetti, meno di un terzo degli europei (32%) si considera "bene" o "molto bene" informato sui propri diritti in quanto cittadino dell'UE.

### Conoscenza dell'espressione "cittadino dell'Unione", 2007-2010

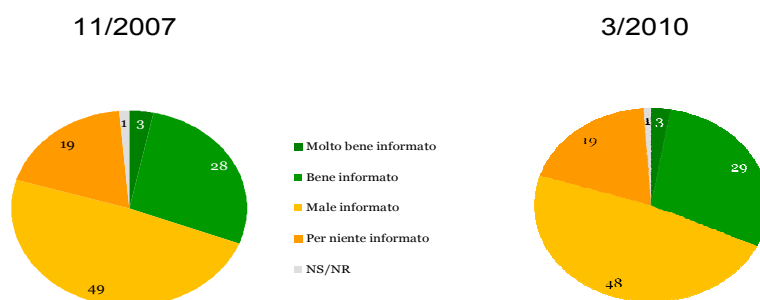


#### D1. Conosce l'espressione "cittadino dell'Unione"?

Base: tutti gli intervistati, % UE27

<sup>69</sup> Eurobarometro Flash 294 "Cittadinanza dell'UE", marzo 2010.

## Essere informati dei propri diritti in quanto cittadini dell'Unione, 2007-2010



### D2. A livello di informazione sui Suoi diritti in quanto cittadino dell'Unione come si ritiene?

Base: tutti gli intervistati, % UE27

Affinché la cittadinanza dell'Unione acquisti un significato reale per i cittadini, occorre sensibilizzarli maggiormente ai loro diritti e alle loro responsabilità.

Per promuovere la cittadinanza dell'Unione è possibile ricorrere a vari programmi finanziari, tra cui il programma "Europa per i cittadini" 2007-2013, con un bilancio di 215 milioni di euro, incentrato sulla promozione della partecipazione civica, e il programma "Diritti fondamentali e cittadinanza" 2007-2013, con un bilancio di 93,8 milioni di euro, incentrato sulla promozione dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, quali i diritti di voto alle elezioni comunali ed europee nello Stato membro di residenza, la libera circolazione e la tutela consolare. Occorre che i cittadini dell'UE e le parti interessate vengano orientati verso queste e altre possibilità di finanziamento dell'UE, e che beneficino di economie di scala.

Il trattato di Lisbona presenta grandi potenzialità in termini di nuove possibilità, responsabilità e obiettivi per coinvolgere più attivamente i cittadini e la società civile nel progetto europeo, in particolare con l'introduzione dell'iniziativa dei cittadini. Per attuare questo strumento essenziale di democrazia partecipativa, la Commissione ha proposto un regolamento volto a stabilire procedure e condizioni per il funzionamento di questo meccanismo<sup>70</sup>. L'azione dei cittadini a livello dell'UE può essere ulteriormente promossa rafforzando la dimensione europea delle attività di fondazioni di pubblica utilità. Attualmente negli Stati membri dell'UE operano circa 110 000 fondazioni, che trattano questioni di natura generale, quali ricerca, ambiente, salute e occupazione, temi di interesse cruciale per i cittadini dell'UE. Tuttavia, le fondazioni che cercano di sviluppare le proprie attività a livello transfrontaliero si scontrano con una serie di barriere amministrative, civili e fiscali (ad esempio concernenti le procedure per il loro riconoscimento in quanto fondazioni, le esenzioni fiscali concesse nei diversi Stati membri, ecc.) che ostacolano lo sviluppo di iniziative transnazionali e comportano maggiori costi che a loro volta riducono la quantità di fondi disponibili per il bene pubblico. Come presentato nel dettaglio nella comunicazione relativa all'atto per il mercato unico, la

<sup>70</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini - COM(2010) 119.

Commissione proporrà nel 2011 un regolamento relativo allo statuto delle fondazioni europee al fine di porre rimedio a tali problemi.

Presupposto essenziale perché i cittadini siano bene informati e vi sia un dibattito pubblico europeo è l'esistenza di mezzi di informazione indipendenti che riferiscano sulle questioni comunitarie. Tuttavia, c'è ancora molta strada da fare per arrivare a un vero panorama di mezzi di informazione europei che stimoli dibattiti informati sulle politiche dell'UE. Come ha rilevato Alain Lamassoure nella sua relazione, in molti Stati membri le notizie sulle politiche degli Stati Uniti sono considerate più importanti delle informazioni sugli affari europei. Inoltre, l'attuale crisi economica spinge a ridurre il numero di corrispondenti dall'UE di molti mezzi di informazione, che tendono a concentrare l'attenzione sulle questioni nazionali. Euronews è attualmente l'unico canale televisivo che riporta le notizie da una prospettiva europea e dedica uno spazio significativo agli affari dell'UE. Dovrebbe migliorare il suo format per ottenere un impatto e una reputazione analoghi a quelli di altri canali di informazione internazionali; Euronews non dispone ancora di uno studio a Bruxelles che consenta di trasmettere le notizie direttamente dalla capitale dell'Unione europea.

La Commissione:

- (23) rafforzerà la consapevolezza dei cittadini in merito allo status di cittadini dell'Unione, ai loro diritti e al significato di tali diritti nella loro vita quotidiana, proponendo di proclamare il 2013 "Anno europeo dei cittadini" e organizzando eventi mirati sulla cittadinanza dell'Unione e sulle politiche dell'UE a favore dei cittadini;
- (24) renderà più agevole per i cittadini dell'Unione e le parti interessate l'utilizzo del sostegno finanziario fornito dalla Commissione a favore dello sviluppo della cittadinanza dell'Unione, sfruttando le sinergie tra gli strumenti di finanziamento disponibili e razionalizzandone l'impiego;
- (25) ricercherà soluzioni per potenziare le informazioni sugli affari europei, che si distinguano per un giornalismo indipendente, professionale e di alta qualità; in questo contesto la Commissione studierà le opzioni per finanziare Euronews in modo più sostenibile. Sarà incoraggiata la creazione di uno studio di Euronews a Bruxelles.

### 3. CONCLUSIONI

In molti settori esaminati nella presente relazione, la mancanza di una legislazione europea non è la causa principale degli ostacoli incontrati dai cittadini nell'esercizio dei loro diritti. In alcuni casi, le norme esistenti devono essere ampliate, aggiornate o addirittura modificate radicalmente per stare al passo con l'evoluzione socioeconomica e tecnologica. Le azioni individuate per eliminare gli ostacoli rientrano per lo più in tre categorie principali: applicazione efficace dei diritti conferiti dall'UE, agevolazione del loro esercizio nella pratica e sensibilizzazione.

La prima categoria è diretta a **garantire che gli Stati membri rispettino concretamente i diritti dei cittadini**. Queste azioni assumono rilevanza particolare nei settori in cui la legislazione dell'UE prende essenzialmente la forma di direttive che, contrariamente ai regolamenti, devono essere recepite con leggi nazionali o disposizioni amministrative nel sistema giuridico dei singoli Stati membri. Tra tali azioni figurano l'esame approfondito delle disposizioni nazionali, la formulazione di linee guida attraverso la cooperazione

amministrativa, la pubblicazione di orientamenti e, se del caso, l'avvio di procedure d'infrazione.

La seconda categoria mira ad **agevolare la vita quotidiana dei cittadini semplificando l'esercizio dei loro diritti** ed eliminando complicazioni inutili: ricerca di soluzioni caso per caso e riduzione dei costi e degli oneri amministrativi generati da procedure e prassi nazionali. A tale scopo occorrono strumenti legislativi non vincolanti, quali raccomandazioni e codici di condotta, la divulgazione di buone prassi, la promozione di maggiore fiducia e l'agevolazione di una cooperazione più stretta e più efficiente tra amministrazioni nazionali, affinché i cittadini possano esercitare i loro diritti più efficacemente in tutta Europa. Inoltre, occorre colmare le lacune della legislazione dell'UE.

La terza categoria è diretta a **sensibilizzare i cittadini sui loro diritti**, affinché possano sfruttare meglio le opportunità a loro disposizione. Parallelamente, anche le amministrazioni nazionali, i giudici e gli avvocati dovrebbero essere consapevoli di tali diritti, in modo da poter aiutare i cittadini. Le misure individuate comprendono lo sportello unico di informazione e campagne di consulenza e informazione.

Occorre che l'UE si attivi a tutti questi livelli per tradurre i diritti dei cittadini in realtà. La presente relazione individua 25 iniziative a breve e medio termine per eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini.

Secondo la Commissione, si tratta dell'inizio di un processo che consentirà di individuare gli ostacoli con cui ancora si scontrano i cittadini e le soluzioni per superarli. La relazione servirà ad aprire un dibattito con altre istituzioni dell'UE, in particolare il Parlamento europeo e il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni, e con la società civile. E' importante coinvolgere attivamente nel dibattito anche i parlamenti nazionali, non solo ai fini della verifica dell'applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche perché diano pareri nel quadro dell'iniziativa sul dialogo politico<sup>71</sup>.

Per il successo di questi sforzi è essenziale la partecipazione dei cittadini europei, non solo in quanto beneficiari passivi dei diritti, ma anche in quanto attori del progetto europeo. La gamma degli strumenti partecipativi per coinvolgere i cittadini nella definizione delle politiche è molto ampia. Tali strumenti possono permettere di analizzare più a fondo e comprendere meglio le preoccupazioni dei cittadini.

La presente relazione mira ad attingere alle idee dei cittadini, ad ascoltarne le preoccupazioni e ad assecondarne le aspettative, ravvicinandoli nel contempo al processo di costruzione europea, ma vuole anche avviare un dibattito e uno scambio di opinioni su come realizzare i benefici potenziali connessi alla cittadinanza dell'Unione, dando a ciascuno maggiori opportunità e vantaggi concreti e visibili. Questo approccio "dal basso verso l'alto", promosso da Alain Lamassoure quale metodo per creare un vero "pacchetto del cittadino" e avviare un dialogo aperto e costruttivo, costituirà un elemento essenziale della costruzione di un'Europa che tuteli i diritti dei cittadini e risponda alle loro necessità.

---

<sup>71</sup> Nel 2006 la Commissione ha lanciato un nuovo dialogo informale con i parlamenti nazionali, comunemente chiamato "dialogo politico" o "iniziativa Barroso". Esso consiste nel trasmettere direttamente ai parlamenti nazionali le proposte e i documenti di consultazione della Commissione, invitandoli a reagire, in modo da migliorare il processo di elaborazione delle politiche e associare più strettamente i parlamenti nazionali agli affari europei.

Questo processo dovrebbe consentire alla Commissione di presentare nel 2013, anno europeo dedicato ai cittadini, una valutazione dei risultati ottenuti e dell'impatto iniziale delle azioni previste nella presente relazione. La Commissione sarà allora in grado di annunciare un piano d'azione ambizioso e organico per eliminare definitivamente gli ostacoli che impediscono ancora ai cittadini di esercitare pienamente i loro diritti.



**RELAZIONE 2010 SULLA CITTADINANZA DELL'UNIONE:  
LE 25 AZIONI CHE MIGLIORANO LA VITA DEI CITTADINI DELL'UNIONE**

La Commissione:

- (1) intende proporre uno strumento legislativo nel 2011 che consentirà alle coppie internazionali (sposate o registrate) di sapere con maggiore facilità qual è il giudice competente e quali le leggi applicabili ai loro diritti di proprietà (ad esempio, una casa di proprietà comune);
- (2) intende proporre strumenti legislativi nel 2013 intesi ad agevolare la libera circolazione dei documenti di stato civile (ad esempio, certificati di nascita);
- (3) consentirà a cittadini e consulenti legali di reperire con facilità informazioni multilingue in materia di giustizia attraverso il portale web europeo e-Justice;
- (4) intende proporre due strumenti legislativi nel 2011 volti a migliorare la protezione degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, e a salvaguardarne anche l'accesso a un legale e la possibilità di comunicare con il mondo esterno durante la detenzione;
- (5) intende proporre nel 2011 un pacchetto di misure, comprendente uno strumento legislativo, al fine di migliorare la protezione delle vittime di reati;
- (6) intende proporre nel 2011 uno strumento legislativo inteso a semplificare le formalità e le condizioni per l'immatricolazione delle automobili già registrate in un altro Stato membro. Inoltre, prenderà misure per i casi in cui il regime fiscale applicato alle automobili risulti discriminatorio e cercherà soluzioni al problema della doppia tassa di immatricolazione, che può ostacolare la libera circolazione di cittadini e merci;
- (7) propone di agevolare l'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera e sta anche mettendo in atto iniziative pilota per dotare gli europei di un accesso online sicuro ai propri dati sanitari e diffondere l'impiego di servizi di telemedicina entro il 2020. Inoltre, la Commissione raccomanderà una serie di dati minimi comuni ai fini dell'interoperabilità delle cartelle dei pazienti, cui poter accedere o da poter scambiare elettronicamente negli Stati membri entro il 2012;
- (8) rafforzerà l'efficacia del diritto dei cittadini dell'UE a ricevere assistenza nei paesi terzi, anche in momenti di crisi, dalle autorità diplomatiche e consolari di tutti gli Stati membri, proponendo misure legislative nel 2011 e informando meglio i cittadini tramite un sito web dedicato e misure di comunicazione mirate;
- (9) intende presentare una proposta legislativa nel 2011 intesa a modernizzare le norme vigenti sulla protezione dei consumatori che acquistano viaggi "tutto compreso", in particolare su Internet, e ad agevolare l'acquisto di pacchetti turistici da altri Stati membri;
- (10) tenterà di completare il quadro normativo vigente in modo da conferire ai passeggeri di tutti i modi di trasporto nell'Unione un complesso di diritti

comuni e di assicurarne l'adeguata attuazione, anche a beneficio dei passeggeri aerei (ad esempio in caso di forti ritardi e cancellazioni). La Commissione tenterà anche di trasformare progressivamente luoghi di transito come aeroporti, stazioni e porti in ambienti in cui i cittadini possono accedere facilmente alle informazioni sui diritti conferiti loro dall'Unione, specie viaggiando in Europa;

- (11) proporrà ulteriori soluzioni per garantire che i viaggiatori a mobilità ridotta possano accedere con maggiore facilità a tutti i mezzi di trasporto e alle relative infrastrutture; conferirà, a partire dal 2010, un premio annuale alle città europee più accessibili; promuoverà un migliore accesso a servizi come le assicurazioni di viaggio; definirà norme di portata europea in materia di accessibilità all'ambiente edificato e ne promuoverà l'uso, il tutto nell'ambito di una strategia UE 2010 – 2020 per la disabilità che promuoverà nel 2010;
- (12) intende proporre modi per aumentare la fiducia dei consumatori nei prodotti turistici, organizzando campagne di sensibilizzazione per i turisti europei e monitorando la soddisfazione dei consumatori riguardo a vari servizi turistici (ad esempio trasporti, sistemazione, viaggio, ecc.);
- (13) esporrà in modo chiaro e intellegibile i diritti degli utenti dei servizi online in un codice dei diritti online nell'UE da pubblicarsi entro il 2012;
- (14) agevolerà la risoluzione stragiudiziale, rapida ed economica, dei problemi dei consumatori nell'UE proponendo uno strumento legislativo sul meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie nel 2011; studiando proposte in vista di un sistema europeo di risoluzione delle controversie on line per le operazioni di commercio elettronico entro il 2012; promuovendo il ricorso più ampio alla mediazione entro il 2013;
- (15) intende agevolare la libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di paesi terzi applicando rigorosamente le norme dell'Unione, anche in materia di non discriminazione, promuovendo le buone prassi e la conoscenza sul campo della normativa UE e accelerando la diffusione, presso i cittadini dell'UE, di informazioni sui diritti connessi alla libera circolazione;
- (16) si sta attivando per migliorare l'informazione dei cittadini e sviluppare un nuovo sistema di scambio elettronico di dati per ridurre i ritardi e le difficoltà nello scambio dei dati previdenziali.
- (17) chiede agli Stati membri di garantire che in futuro la pubblicazione dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo avvenga contemporaneamente in tutti gli Stati membri;
- (18) chiede agli Stati membri di garantire il pieno rispetto dei diritti di voto dei cittadini dell'UE nello Stato membro di residenza e del loro diritto di aderire o fondare partiti politici nello Stato membro di residenza, e di informare debitamente i cittadini dell'UE sui loro diritti elettorali;
- (19) proporrà di semplificare la procedura per i cittadini dell'UE che intendono candidarsi nello Stato membro di residenza, e migliorerà l'attuale meccanismo che impedisce il doppio voto alle elezioni del Parlamento

europeo, tenendo conto dei tempi e dell'esito di una futura riforma elettorale del Parlamento europeo;

- (20) avvierà una discussione con gli Stati membri per individuare le opzioni strategiche per impedire che i cittadini dell'UE perdano i loro diritti politici in conseguenza dell'esercizio del diritto alla libera circolazione;
- (21) sta trasformando il portale web "La tua Europa" in uno sportello unico di informazione sui diritti dei cittadini e delle imprese nell'UE, facile da utilizzare e accessibile su Internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) e tramite un numero telefonico gratuito (centro di contatto Europe Direct). Il portale fornirà informazioni chiare e pratiche e, in quanto sportello centrale ("front office"), trasmetterà le domande ai vari centri di assistenza specializzati ("back office");
- (22) sta razionalizzando le proprie reti di informazione negli Stati membri per consentire ai cittadini di trovare facilmente il punto di contatto giusto a livello nazionale, regionale e locale. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, insieme ai 500 centri di informazione Europe Direct, miglioreranno la promozione dei diritti dei cittadini entro il 2012, anche attraverso una cooperazione e interazione più efficace con i servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi esistenti nell'UE;
- (23) rafforzerà la consapevolezza dei cittadini in merito allo status di cittadini dell'Unione, ai loro diritti e al significato di tali diritti nella loro vita quotidiana, proponendo di proclamare il 2013 "Anno europeo dei cittadini" e organizzando eventi mirati sulla cittadinanza dell'Unione e sulle politiche dell'UE a favore dei cittadini;
- (24) renderà più agevole per i cittadini dell'Unione e le parti interessate l'utilizzo del sostegno finanziario fornito dalla Commissione a favore dello sviluppo della cittadinanza dell'Unione, sfruttando le sinergie tra gli strumenti di finanziamento disponibili e razionalizzandone l'impiego;
- (25) ricercherà soluzioni per potenziare le informazioni sugli affari europei, che che si distinguano per un giornalismo indipendente, professionale e di alta qualità; in questo contesto la Commissione studierà le opzioni per finanziare Euronews in modo più sostenibile. Sarà incoraggiata la creazione di uno studio di Euronews a Bruxelles.