OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: FLERES)

Roma, 25 maggio 2011

Osservazioni sull'atto comunitario:

Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali delle unioni registrate (COM(2011) 127 definitivo)

La 14ª Commissione permanente, esaminato l'atto COM(2011) 127 definitivo,

considerato che uno degli obiettivi dell'Unione europea è creare uno spazio giudiziario basato sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni;

tenuto conto che la libera circolazione delle decisioni risponde ad una esigenza sociale determinata dal fatto che un numero sempre maggiore di persone si spostano da uno Stato all'altro dando origine a famiglie composte da persone aventi diversa nazionalità o residenti in Stati diversi;

considerato che 14 Stati membri, tra i quali non figura l'Italia, hanno introdotto nel loro ordinamento l'istituto delle unioni registrate;

valutate le difficoltà che le coppie internazionali incontrano soprattutto al momento dello scioglimento, per separazione o morte del *partner*, a causa delle diversità degli ordinamenti giuridici nazionali;

tenuto conto che l'Unione europea, al fine di superare tali ostacoli, ha recentemente adottato un regolamento in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione e che è in fase di negoziazione un regolamento in materia di successioni, mediante i quali sono stabiliti dei criteri oggettivi per determinare la legge applicabile e l'autorità giurisdizionale competente nel caso di separazione, divorzio o successione in seno ad una coppia internazionale;

considerato che l'atto in questione mira a completare il suddetto quadro giuridico poiché disciplina le questioni riguardanti i rapporti patrimoniali delle coppie internazionali, prevedendo in particolare disposizioni in merito: a) alla giurisdizione competente; b) alla legge applicabile; c) alla libera circolazione delle decisioni;

considerato che la Commissione europea riconduce la proposta al "diritto di famiglia", di cui l'ordinamento dell'Unione europea non fornisce una chiara definizione normativa, anche se, *"ai fini della presente direttiva"*, l'articolo 2 della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di

---

Al Presidente
della 2ª Commissione permanente
S E D E

circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, qualifica come "familiare", tra gli altri: … b) il *partner* che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;

tenuto conto della necessità di garantire la tutela dei diritti fondamentali e il divieto di qualsiasi forma di discriminazione;

ricordato, infine, che la Corte di giustizia, con sentenza del 10 maggio 2011, causa C-147/08, *Römer*, ha affermato che *"allo stato attuale del diritto dell'Unione, la legislazione in materia di stato civile delle persone rientra nella competenza degli Stati membri"*. Nell'effettuare tale valutazione, la Corte di giustizia ha però affermato che, qualora nell'ordinamento dello Stato membro interessato (nella specie, la Germania) il matrimonio sia riservato a persone di sesso diverso e coesista con una normativa sulle unioni civili registrate, riservata a persone dello stesso sesso, sussiste una discriminazione diretta fondata sulle tendenze sessuali (secondo la direttiva 2000/78/CE) qualora il *partner* di un'unione civile registrata si trovi in una situazione di diritto e di fatto paragonabile a quella di una persona coniugata e purtuttavia percepisca una pensione complementare di vecchiaia di importo inferiore;

formula, per quanto di competenza, osservazioni contrarie, con i seguenti rilievi:

la base giuridica prescelta dalla Commissione europea è l'articolo 81, paragrafo 3, che stabilisce che nelle materie che rientrano nel "diritto di famiglia" e che hanno implicazioni transnazionali, la competenza a legiferare ricade sul Consiglio, che delibera secondo la procedura legislativa speciale all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo. Sulla riconduzione delle unioni registrate alla materia del "diritto di famiglia" si formula un'espressa riserva, essendo necessario che venga fornita una congrua motivazione che giustifichi la scelta di tale base giuridica;

fermo quanto sopra, la proposta suscita perplessità in riferimento al principio di sussidiarietà. È pur vero che il fine di favorire la libera circolazione delle persone nell'Unione europea, di permettere alle coppie internazionali di organizzare il loro regime patrimoniale e, tendenzialmente, di aumentare la certezza del diritto, può essere raggiunto solo mediante norme comuni a livello dell'Unione. Tuttavia, le problematicità riscontrate in relazione alla base giuridica rendono necessario un supplemento di riflessione sulla rispondenza della proposta al principio di sussidiarietà;

fatto salvo quanto sopra affermato, la proposta non risulta difforme dal principio di proporzionalità poiché non va oltre quanto necessario al fine del raggiungimento degli obiettivi e, secondo le stime della Commissione europea contenute nella valutazione di impatto, dovrebbe comportare – insieme con la proposta di cui al COM(2011) 126 def. – un taglio dei costi indotti dalla situazione attuale nella misura di 0,4 miliardi di euro;

nel merito, desta perplessità l'applicazione del regolamento all'interno dell'ordinamento italiano. Questo, come noto, non conosce l'istituto delle unioni registrate, ma contempla taluni istituti di diritto civile che, per via pretoria o anche

normativamente, si applicano anche ai componenti di unioni di fatto, come ad esempio quanto previsto dall'articolo 6 della legge n. 392 del 1978 sulla successione del convivente *more uxorio* nel contratto di locazione. Si tratta, però, di fattispecie singolari.

E, del resto, secondo le conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia, rese il 15 luglio 2010 nel caso *Römer* citato in premessa, *"la competenza lasciata agli Stati membri in materia di stato civile implica che la regolamentazione del matrimonio o di qualsiasi altra forma di unione giuridicamente vincolante tra persone dello stesso sesso o di sesso opposto, nonché lo status giuridico dei figli e degli altri familiari in senso ampio, è riservata agli Stati membri. Solo questi ultimi possono decidere se il loro ordinamento giuridico nazionale ammetta o meno una qualsiasi forma di rapporto giuridico accessibile alle coppie omosessuali, o se l'istituzione del matrimonio sia riservata unicamente alle coppie di sesso opposto"* (punti 75 e 76).

In assenza di una tale regolamentazione interna, il punto sostanziale concerne la difficoltà di enucleare diritti ed obblighi di fonte legale in capo a chi – nell'ordinamento italiano – non abbia ritenuto di contrarre matrimonio.

Analogamente alla distinzione operata per il COM(2011) 126 def. tra regolamentazione dell'atto di matrimonio – rimessa alla competenza degli Stati membri – e regolamentazione dei rapporti patrimoniali tra coniugi, oggetto di disciplina europea, può essere ricondotta a legittimità la suddetta proposta – anche per l'ordinamento italiano – se si esclude una sua incidenza sul riconoscimento delle unioni registrate.

Invero, nulla impedisce a due persone, non coniugate e non facenti parte di un'unione registrata, di regolamentare, su un piano prettamente privatistico e con effetti esclusivamente *inter partes*, i rapporti patrimoniali conseguenti alla cessazione dell'unione di fatto o della convivenza. La libertà di autodeterminazione delle coppie di fatto – che sono un *tertium genus* rispetto alle "coppie coniugate" e alle "coppie registrate" – potrebbe infatti essere meglio garantita da una regolamentazione convenzionale dei rapporti patrimoniali tra gli stessi componenti della coppia piuttosto che da una regolamentazione ad essi imposta *ex lege*.

In questo caso, anche la circolazione in sede europea della regolamentazione convenzionale di tali rapporti patrimoniali non assumerebbe la forma di un implicito riconoscimento delle unioni registrate, ma si atteggerebbe a circostanza che incide sulla migliore definizione dei problemi posti dalla cessazione del vincolo (di fatto) tra due persone. La base giuridica dell'articolo 81, paragrafo 3, incentrata sul diritto di famiglia allora perderebbe di pregnanza – facendo così venir meno alcune delle criticità riscontrate con le presenti osservazioni – potendo la disciplina rifluire nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile generale, di cui all'articolo 81, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento.

Risulterebbe così integra per l'Italia la possibilità di adottare in futuro uno specifico provvedimento legislativo che introduca, accanto alla famiglia legittima, forme regolamentate di convivenza. Spetta, infatti, solo al Parlamento – come rilevato dalla Corte costituzionale, nella sentenza 15 aprile 2010, n. 138 – individuare *"le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette"* (nella specie si trattava

di unioni omosessuali). Resta comunque salva, per la Corte costituzionale *"la possibilità d'intervenire a tutela di specifiche situazioni"*, attraverso il controllo di ragionevolezza, ove *"sia riscontrabile la necessità di un trattamento omogeneo tra la condizione della coppia coniugata e quella della coppia omosessuale"*.

In aggiunta a queste considerazioni, andrebbe comunque verificato con grande attenzione il disposto dell'articolo 24 della proposta di regolamento, che esclude che possa essere vietato il riconoscimento e l'esecuzione di una decisione riguardante gli effetti patrimoniali di un'unione registrata per il solo motivo che la legge dello Stato membro richiesto non contempla (come l'Italia) l'istituto dell'unione registrata o non gli attribuisce gli stessi effetti patrimoniali.

Tra l'altro, la possibilità per le autorità giurisdizionali degli Stati che non contemplano le unioni registrate di declinare la propria competenza a decidere sulle questioni inerenti gli effetti patrimoniali delle unioni registrate ad essi devolute, secondo quanto previsto dall'articolo 5 della proposta, introduce un elemento di incoerenza complessiva rispetto al testo dell'articolo 24, che andrebbe quindi composto.

Infine, dovrebbe essere inserita all'interno di questo strumento normativo – piuttosto che nel diverso strumento di cui al COM(2011) 126 def. – la disciplina dei rapporti patrimoniali tra coniugi dello stesso sesso.

Salvatore Fleres