



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.10.2009  
SEC(2009) 411 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*che accompagna la*

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**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2009) 154 definitivo)  
{SEC(2009) 410}

## 1. Aspetti procedurali e consultazione delle parti interessate

La valutazione d'impatto è stata redatta sulla base di uno studio (in prosieguo: lo "studio esterno")<sup>1</sup> realizzato per la Commissione da un consulente esterno con l'apporto del Gruppo direttivo interservizi istituito dalla Direzione generale "Giustizia, libertà e sicurezza", e con la partecipazione di rappresentanti delle Direzioni generali "Imprese e industria", "Mercato interno e servizi", "Fiscalità e unione doganale", del Segretariato generale e del Servizio giuridico della Commissione.

La valutazione d'impatto è fondata su uno "Studio sul conflitto di leggi in materia di successione nell'Unione europea", redatto dall'istituto notarile tedesco nel novembre del 2002<sup>2</sup>, che ha confermato che sussistono problemi di carattere pratico per quanto riguarda la delazione dell'eredità e la redazione dei testamenti nelle successioni transfrontaliere. La valutazione d'impatto si basa inoltre sull'analisi delle 60 risposte<sup>3</sup> al libro verde della Commissione su *Successioni e testamenti* [COM(2005) 65] del 1° marzo 2005<sup>4</sup>, nonché sul lavoro di un gruppo di esperti (PRM III/IV) istituito dalla Commissione e composto da esperti indipendenti dagli Stati membri in rappresentanza delle diverse tradizioni giuridiche dell'Unione europea. Nel 2006 si è tenuta un'audizione pubblica sulla legge applicabile alle successioni.

## 2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

### 2.1. Cause degli attuali problemi

Spesso accade che la definizione delle successioni internazionali nell'Unione europea non corrisponda alle volontà del defunto e che non siano rispettati i diritti dei (potenziali) eredi, delle persone legate al defunto da vincoli formali o di altra natura, dei creditori pubblici e privati, ecc.

Sebbene l'armonizzazione in questa materia esuli dalla competenza della Comunità europea, è importante comprendere che l'origine dei problemi che affliggono i cittadini risiede nelle notevoli differenze tra le norme sostanziali di diritto nazionale sulle successioni in vigore negli Stati membri.

#### 2.1.1. *Differenze tra le norme sostanziali di diritto nazionale in materia successoria*

##### 1. Le quote ereditarie spettanti ai familiari variano di molto.

---

<sup>1</sup> EPEC, "Impact Assessment Study on Community Instruments on Successions and Wills" (Valutazione d'impatto sugli strumenti comunitari in materia di successioni e testamenti), nell'ambito del contratto quadro n. DG BUDG N. BUDG06/PO/01/Lot n.2, ABAC 101908, consultabile sul sito [...].

<sup>2</sup> [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>3</sup> Disponibile sul sito [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/successions/news\\_contributions\\_successions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/successions/news_contributions_successions_en.htm).

<sup>4</sup> Disponibile sul sito <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l16017.htm>.

2. Sebbene tutti gli Stati membri riconoscano i testamenti, alcuni ammettono strumenti più elaborati per pianificare la successione (ad esempio i **testamenti congiuntivi e reciproci**) che invece non tutti gli Stati membri riconoscono.
3. Tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito (nello specifico Inghilterra e Galles) garantiscono **ai familiari una quota riservata di eredità**, indipendentemente dalle disposizioni testamentarie del defunto.
4. Le **norme procedurali che disciplinano la successione** differiscono da uno Stato membro all'altro.
5. I **diritti dei partner non coniugati o dello stesso sesso** variano anch'essi tra gli Stati membri.

### 2.1.2. *Conseguenze negative per i cittadini*

**Problema n. 1 – Difficoltà per i cittadini di prevedere il paese e l'organo competenti a conoscere della successione.** Può accadere che le autorità di due o più Stati membri si dichiarino competenti a definire la stessa successione (conflitto di competenza positivo) ovvero che nessuna di esse accetti di definirla (conflitto di competenza negativo). Anche quando riescono a individuare lo Stato membro della giurisdizione, i cittadini spesso non sanno quale sia l'organo competente in quello Stato (tribunale, notaio, pubblica amministrazione).

**Problema n. 2 – Leggi confliggenti applicabili alla stessa successione.** Nelle questioni di diritto privato, il giudice non è obbligato ad applicare il diritto nazionale. Gli Stati membri dispongono quindi di norme intese a determinare quale sia la legge del paese applicabile in un certo caso ("norme di conflitto"). In materia successoria tali norme differiscono da uno Stato membro all'altro, e poiché una stessa successione può essere competenza delle autorità di più Stati membri, vi è il rischio che queste giungano a risultati divergenti quanto alla titolarità di beni e diritti. Tale situazione crea incertezza giuridica, impedisce una pianificazione efficiente della gestione del patrimonio ed ostacola il reciproco riconoscimento delle decisioni negli Stati membri.

**Problema n. 3 – Insufficiente (limitata) libertà di scelta della legge per il testatore.** Il cittadino che gode dei vantaggi offerti dal mercato interno e conosce le differenze relative al diritto sostanziale in materia di successioni e alle norme di conflitto potrebbe voler aggirare il problema disponendo per testamento e scegliendo un'unica legge applicabile al suo intero patrimonio. La maggioranza degli Stati membri, però, non consente ancora alla persona di scegliere la legge applicabile alla sua successione<sup>5</sup>.

**Problema n. 4 – Riconoscimento ed esecuzione limitati delle decisioni e dei documenti.** La decisione pronunciata in un paese non è automaticamente riconosciuta ed eseguita in un altro paese e i giudici di quest'ultimo possono statuire in senso contrario

---

<sup>5</sup> Non è permesso scegliere in Austria, Cipro, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Repubblica ceca. Nessuna informazione quanto a Ungheria, Malta e Irlanda del Nord.

sulla medesima questione. Anche il livello di riconoscimento ed esecuzione dei documenti formati da notai e da altre autorità si rivela insufficiente.

**Problema n. 5 – Riconoscimento limitato della qualità di erede o di amministratore/esecutore.** Attualmente gli Stati membri contemplanò una varietà di mezzi di prova atti a dimostrare la qualità di erede o di amministratore di una successione. I documenti formati in uno Stato membro non sono di norma automaticamente riconosciuti negli altri e ciò provoca costi aggiuntivi, lungaggini e una moltiplicazione delle procedure per dimostrare la qualità di erede o di amministratore nel paese in cui si trova il bene.

**Problema n. 6 – Difficoltà nell'individuazione del testamento all'estero.** Anche nelle cause nazionali non è sempre agevole per gli eredi scoprire se il defunto abbia lasciato un testamento. La questione è ancora più complicata per i cittadini che devono ricercare un testamento all'estero. Questa situazione comporta un ingente dispendio di tempo e denaro, oltre all'incertezza riguardo alla possibilità che si manifestino altri eredi.

## **2.2. Entità del problema**

È difficile valutare l'entità del problema poiché mancano dati statistici pertinenti e sono scarsi anche i dati empirici. Le consultazioni dimostrano tuttavia la rilevanza pratica dell'incertezza giuridica per i cittadini.

Ogni anno muoiono nell'Unione europea circa 4,5 milioni di persone. Stimando in circa 137 000 euro il valore di una successione media (circa 5,5 volte il reddito nazionale lordo medio pro capite), il valore annuo totale dei beni ereditari corrisponderebbe a 646 miliardi di euro.

Si può inoltre ragionevolmente ritenere che circa il 9-10% del numero totale delle successioni (grosso modo 450 000) presenti una dimensione "internazionale". Il valore medio di tali successioni ammonterebbe a circa il doppio del valore di una successione media (ossia 274 000 euro), per un totale di circa 123,3 miliardi di euro annui.

Questo tipo di successione può creare problemi che, anche se risolti in maniera ragionevole, comportano spese legali variabili dal 2% (2 466 miliardi di euro) al 5% del valore totale delle successioni internazionali (6 165 miliardi di euro). Una media del 3% (3 699 miliardi di euro) del valore dei beni ereditari può considerarsi realistica. Inoltre, i costi generati dai ritardi, misurabili in anni piuttosto che in mesi, potrebbero raggiungere lo stesso ordine di grandezza.

In base ai calcoli del consulente esterno, il risparmio per i cittadini comunitari derivante dalla risoluzione di tali problemi sarebbe quantificabile in circa 4 miliardi di euro annui.

## **3. Obiettivi**

Obiettivo globale della proposta è contribuire alla creazione di un autentico spazio giudiziario europeo in materia civile nel settore delle successioni.

Gli obiettivi generali, specifici ed operativi sono riassunti nella tabella seguente:

<b>Sintesi degli obiettivi generali, specifici e operativi</b>		
<b>Obiettivi generali</b>	<b>Obiettivi specifici</b>	<b>Obiettivi operativi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consentire ai cittadini di pianificare in maniera efficace e di organizzare in anticipo la propria successione in un contesto transfrontaliero</li> <li>• Aumentare la probabilità che siano effettivamente rispettati i diritti dei potenziali eredi, delle persone legate al defunto da vincoli formali o di altra natura, dei creditori pubblici e privati ecc.</li> </ul>	Pervenire ad una situazione in cui non si verificano procedimenti paralleli e in cui alla stessa successione internazionale non si applicano leggi sostanziali divergenti	Adottare norme comuni di competenza giurisdizionale  Adottare norme comuni sulla legge applicabile
	Garantire al testatore una scelta (limitata) della legge	Introdurre norme armonizzate che garantiscano al testatore una scelta limitata della legge
	Garantire il riconoscimento di diritti, atti pertinenti e decisioni in materia di successioni	Armonizzare le norme sul riconoscimento e sull'esecuzione di sentenze, altre decisioni e atti pubblici  Garantire il riconoscimento dei poteri degli amministratori/esecutori  Garantire il riconoscimento della qualità di erede
	Migliorare l'accesso alle informazioni sull'esistenza di testamenti all'estero	Creare un sistema europeo per la registrazione dei testamenti e per ottenere informazioni sull'esistenza di testamenti all'estero

#### **4. OPZIONI STRATEGICHE**

##### **4.1. Descrizione**

Le diverse opzioni sono state suddivise in due gruppi per tenere conto dei diversi problemi da affrontare (v. tabella seguente).

**Definizione delle opzioni che affrontano i problemi causati dalle diversità delle legislazioni nazionali con riguardo alle successioni che presentano aspetti transfrontalieri (opzioni del gruppo A)**

*Nessuna iniziativa a livello comunitario*

- Opzione A.1: status quo

*Iniziativa legislativa comunitaria*

- Opzione A.2: armonizzazione delle norme di giurisdizione e introduzione di norme sul riconoscimento e sull'esecuzione automatici di sentenze, altre decisioni e atti pubblici
- Opzione A.3: armonizzazione delle norme di conflitto
- Opzione A.4: armonizzazione delle norme di conflitto e introduzione di un certificato europeo attestante la qualità di erede e di esecutore/amministratore nelle successioni transfrontaliere
- Opzione A.5: armonizzazione delle norme di conflitto e di giurisdizione

- Opzione A.6: armonizzazione delle norme di conflitto e di giurisdizione e introduzione di norme sul riconoscimento e sull'esecuzione automatici di sentenze, altre decisioni e atti pubblici (A.2 e A.3)
- Opzione A.7: armonizzazione delle norme di conflitto e di giurisdizione e introduzione di norme sul riconoscimento e sull'esecuzione automatici di sentenze, altre decisioni e atti pubblici e introduzione di un certificato europeo attestante la qualità di erede e di esecutore/amministratore nelle successioni transfrontaliere (A.2 e A.4)

*Iniziativa non legislativa*

- Opzione A.8: realizzazione di una banca dati / sistema di gestione delle conoscenze concernente il conflitto di leggi, le norme di giurisdizione e gli organi competenti
- Opzione A.9: campagna di informazione a livello comunitario in materia di successioni (legislazione e strumenti presenti e futuri)

**Definizione delle opzioni che affrontano i problemi di individuazione dei testamenti all'estero (opzioni del gruppo B)**

*Nessuna iniziativa a livello comunitario*

- Opzione B.1: status quo

*Iniziativa comunitaria (legislazione e finanziamento)*

- Opzione B.2: raccomandazione della Commissione per l'istituzione di registri nazionali interconnessi dei testamenti e l'organizzazione di campagne d'informazione.
- Opzione B.3: obbligo di istituire registri nazionali interconnessi dei testamenti
- Opzione B.4: creazione di un registro comunitario centrale dei testamenti

*Iniziativa non legislativa*

- Opzione B.5: realizzazione di una pagina web sui registri dei testamenti esistenti e sulle normative nazionali.
- Opzione B.6: campagne d'informazione nazionali sui testamenti (legislazione e strumenti presenti e futuri)

#### **4.2. Analisi comparata delle strategie**

La tabella 1 mette a confronto la "quotazione" delle nove opzioni del gruppo A.

La tabella 2 mette a confronto la quotazione delle sei opzioni del gruppo B.

Le opzioni sono classificate in base alla capacità di ciascuna di conseguire gli obiettivi definiti nella sezione 5; le opzioni a cui sono attribuiti dieci segni (√√√√√√√√√√) raggiungono tutti gli obiettivi.

**Tabella 1 – Analisi comparata delle quotazioni per il gruppo A**

<b>Obiettivi/costi</b>	<b>Opzione A.1</b> <b>Status quo</b>	<b>Opzione A.2</b> <b>(Norme di giurisdizione e sul riconoscimento)</b>	<b>Opzione A.3</b> <b>(Norme di conflitto)</b>	<b>Opzione A.4</b> <b>(Norme di conflitto e certificato)</b>	<b>Opzione A.5</b> <b>(Norme di conflitto e di giurisdizione)</b>	<b>Opzione A.6</b> <b>(A.2 e A.3)</b>	<b>Opzione A.7</b> <b>(A.2 e A.4)</b>	<b>Opzione A.8</b> <b>(Banca dati)</b>	<b>Opzione A.9</b> <b>(Campagne d'informazione nazionali)</b>
Pervenire ad una situazione in cui non si verificano procedimenti paralleli e in cui alla stessa successione internazionale non si applicano leggi sostanziali divergenti	0	√√	√√√√	√√√√√√	√√√√√√√√	√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	√	√
Garantire al testatore una scelta (limitata) della legge	0	0	√√√√√√	√√√√√√	√√√√√√	√√√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	0	0
Garantire il riconoscimento:  (i) delle sentenze, altre decisioni e degli atti pubblici relativi alle successioni internazionali;  (ii) dei poteri degli amministratori/esecutori;  (iii) della qualità di erede.	0	√√√√√√	√√	√√√√√√	√√√√	√√√√√√√√√√	√√√√√√√√√√	0	0
Migliorare l'accesso alle informazioni sull'esistenza di testamenti all'estero	0	0	-	-	-	-	-	0	0
<b>Punteggio totale:</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Effetti economici	Attualmente: 4 mld. di euro l'anno; potenziale raddoppio dei costi tra 10 anni.	Riduzione dei costi: max 10%	Riduzione dei costi: max 15%	Riduzione dei costi: max 15%	Riduzione dei costi: max 15%	Riduzione dei costi: max 20%	Riduzione dei costi: max 30%	Riduzione dei costi: non significativa	Riduzione dei costi: non significativa



**Tabella 2 – Analisi comparata delle quotazioni per il gruppo B**

<b>Obiettivi/costi</b>	<b>Opzione B.1 (Status quo)</b>	<b>Opzione B.2 (Raccomandazione della Commissione per registri nazionali interconnessi e campagne d'informazione)</b>	<b>Opzione B.3 (Obbligo di creare registri nazionali interconnessi dei testamenti)</b>	<b>Opzione B.4 (Registro centrale comunitario dei testamenti)</b>	<b>Opzione B.5 (Pagina web sui registri nazionali dei testamenti e sulle normative nazionali)</b>	<b>Opzione B.6 (Campagne d'informazione nazionali)</b>
Pervenire ad una situazione in cui non si verificano procedimenti paralleli e in cui alla stessa successione internazionale non si applicano leggi sostanziali divergenti	0	√√	√√√	√√√√	√	√
Garantire al testatore una scelta (limitata) della legge	0	0	0	0	0	0
Garantire il riconoscimento:  (i) delle sentenze, altre decisioni e degli atti pubblici relativi alle successioni internazionali;  (ii) dei poteri degli amministratori/esecutori;  (iii) della qualità di erede.	0	√	√	√	0	0
Migliorare l'accesso alle informazioni sull'esistenza di testamenti all'estero	0	√√	√√√	√√√√	√	√
<b>Punteggio totale:</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Effetti economici	Attualmente: 4 mld. di euro l'anno; potenziale raddoppio dei costi tra 10 anni.	Riduzione dei costi: max 1-2%	Riduzione dei costi: max 1-2%	Riduzione dei costi: max 2%	Riduzione dei costi: non significativa	Riduzione dei costi: non significativa

### 4.3. Opzione prescelta

Stando alla valutazione esposta nelle tabelle 1 e 2, l'opzione prescelta consiste in una combinazione delle opzioni A7 e B.2. La prima risolverebbe gli attuali problemi nel modo migliore e con il maggiore risparmio (30% massimo). Di fatto è l'opzione più ambiziosa e quindi quella più atta a superare le difficoltà evidenziate. Pur non avendo il "voto" più alto, l'opzione B.2 risulta anch'essa prescelta in quanto l'individuazione dei testamenti costituisce innanzitutto un problema nazionale, probabilmente destinato a rimanere tale anche nel lungo periodo, e perché l'iscrizione dei testamenti non è obbligatoria (ciò significa che dal registro risulta soltanto che il testamento non è stato iscritto, non che non esiste). La presente analisi è confermata dalle parti interessate.

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

L'opzione prescelta eliminerebbe i potenziali conflitti di competenza e consentirebbe una più rapida definizione della successione, in quanto le autorità competenti non dovrebbero più affrontare il problema delle normative nazionali potenzialmente confliggenti per determinare la legge sostanziale che disciplina il diritto a succedere. L'introduzione di una scelta, per quanto limitata, della legge per il testatore permetterebbe ai cittadini di pianificare meglio la propria successione.

Inoltre, sarebbe garantito il riconoscimento della qualità di erede e dei poteri degli esecutori/amministratori, con la conseguente riduzione delle spese legali e dei tempi.

La raccomandazione della Commissione accelererebbe l'istituzione, da parte degli Stati membri, di registri dei testamenti compatibili e interoperativi che facilitino l'individuazione di testamenti in altri Stati membri. Le campagne d'informazione potrebbero indurre un maggior numero di cittadini a redigere il testamento e a iscriverlo nel registro, accelerando il procedimento successorio con conseguente riduzione di tempi e spese legali. L'impatto positivo del registro potrebbe tuttavia restare limitato, poiché l'iscrizione dei testamenti non sarebbe obbligatoria.

In generale, l'opzione prescelta aumenterebbe la probabilità che siano effettivamente ed efficacemente rispettati i diritti di tutte le persone che partecipano alla successione.

L'opzione prescelta rispetta poi i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

### 4.5. Costi dell'opzione prescelta

Riassumendo, l'opzione prescelta potrebbe portare ad una riduzione dei costi stimata al 32% dei 4 miliardi di euro che gli attuali problemi comportano, ossia a una riduzione di 1,3 miliardi di euro.

Il procedimento di adozione e attuazione dell'opzione prescelta comporterebbe **oneri finanziari** a livello comunitario e nazionale, in prevalenza costi amministrativi per approntare la legislazione necessaria, costi per la creazione e la gestione del registro dei testamenti e per le campagne d'informazione.

Sebbene l'opzione prescelta, grazie all'armonizzazione della legge applicabile, comporti una riduzione delle spese per le **professioni legali**, ne aumenterebbe tuttavia il fatturato visto che

comprenderebbe anche il valore delle eredità e il numero di cause internazionali. Le nuove disposizioni accresceranno inoltre la prevedibilità per i cittadini che, forse più che in passato, desidereranno organizzare in anticipo la propria successione ricorrendo ai servizi delle professioni legali. Come tutte le professioni anche quella legale è costantemente soggetta a cambiamenti di mercato, e l'incidenza degli sviluppi connessi all'opzione prescelta sarà probabilmente ridotta e graduale<sup>6</sup>.

Dato che dall'ambito di applicazione della proposta sono espressamente escluse le norme sull'imposizione fiscale, l'opzione prescelta sarebbe **fiscalmente neutra**, non comporterebbe cioè alcun cambiamento della legislazione nazionale degli Stati membri relativa alle imposte di successione. Questo perché le norme che determinano lo Stato membro competente a riscuotere le imposte su una data successione (previste, in linea generale, da convenzioni bilaterali) sono totalmente indipendenti da quelle che determinano la legge applicabile alla successione.

L'opzione prescelta avrebbe potenziali ripercussioni indirette sull'ammontare del gettito proveniente dalle imposte di successione riscosse da uno Stato membro (ad esempio per un conto bancario, se ai sensi della legge applicabile oggi l'erede è una persona fisica residente nello Stato membro A, mentre secondo la legge applicabile in forza del futuro regolamento l'erede è stabilito nello Stato membro B, lo Stato membro A non potrà più riscuotere l'imposta di successione). Gli effetti descritti sarebbero comunque marginali e indiretti.

La proposta di regolamento non contribuisce a ridurre la complessità dei sistemi fiscali applicabili alle successioni internazionali né ad evitare che i cittadini siano soggetti a doppia imposizione. Invero, è evidentemente impossibile, per ragioni giuridiche e politiche, modificare il regime esistente nell'ambito del presente regolamento. Le successioni in un contesto transfrontaliero possono quindi 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.

#### **4.6. Valore aggiunto comunitario**

L'opzione prescelta, avendo le potenzialità di accrescere la fiducia nel mercato interno e agevolare la mobilità dei cittadini comunitari, comporterebbe un notevole valore aggiunto comunitario. I problemi affrontati sono parziale conseguenza del mercato interno e, se irrisolti, potrebbero compromettere la fiducia nel mercato interno dell'Unione europea e nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne. Rispetto alle successioni nazionali, le successioni transfrontaliere sono più esose e richiedono tempi più lunghi per i cittadini. L'opzione prescelta semplificherebbe l'esistenza al moderno cittadino comunitario che si sposta all'interno dell'Unione.

### **5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Al fine di monitorare l'effettiva attuazione del regolamento e l'esito positivo della raccomandazione sui registri dei testamenti interconnessi e le campagne d'informazione, la Commissione produrrà valutazioni e relazioni periodiche. Lo studio esterno contiene molti suggerimenti utili su eventuali strumenti di monitoraggio e valutazione e indicatori concreti, e di questo la Commissione terrà conto.

---

<sup>6</sup> V. allegato 4 per maggiori informazioni.