

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla 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. — 2010/0067 (CNS)

(2011/C 44/29)

Relatore unico: **RETUREAU**

Il Consiglio, in data 29 aprile 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*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) 105 definitivo — 2010/0067 (CNS).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 giugno 2010.

Alla sua 464a sessione plenaria, dei giorni 14 e 15 luglio 2010 (seduta del 14 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

## 1. Raccomandazioni

1.1 La base giuridica della proposta è l'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che conferisce al Consiglio il potere di stabilire misure relative ad aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali; il progetto risponde bene all'elemento di estraneità previsto dai Trattati.

1.2 Il Comitato nota con interesse la possibilità offerta dalla proposta di regolamento di applicare la procedura della cooperazione rafforzata<sup>(1)</sup> di cui agli articoli 326 e seguenti del titolo III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in un settore in cui non è né scontata né facile, come quello del diritto; spera che il ricorso alla cooperazione rafforzata consentirà, in futuro e anche in altri settori, di superare le difficoltà che ostacolano il progresso nelle materie e in determinate questioni che, in un certo momento, non riscuotono l'unanimità ma che vedono un certo numero di paesi intenzionati a portare avanti la reciproca collaborazione.

1.3 Il Comitato constata, al pari della Commissione, che i principi di sussidiarietà e proporzionalità sono rispettati dal regolamento proposto, il quale sarà applicabile dopo l'adozione da parte degli Stati membri che l'hanno richiesto. L'iniziativa è conforme alla Carta dei diritti fondamentali e agli impegni internazionali degli Stati membri in materia di diritti umani.

1.4 Le soluzioni proposte sono tali da evitare la corsa al foro competente da parte di uno dei coniugi, e possono rispondere alle loro legittime aspettative per quanto riguarda tale foro, che sarà in linea di massima quello della loro residenza abituale al momento della presentazione della domanda di separazione personale o di divorzio. I procedimenti di annullamento del

matrimonio sono esclusi dal progetto di regolamento, e tutte le altre questioni sono disciplinate dal diritto comunitario vigente in materia di matrimonio e di potestà dei genitori sui figli avuti in comune.

1.5 Il Comitato osserva anche che il regolamento proposto non incide in alcun modo sul diritto sostanziale degli Stati membri.

1.6 Esso approva in definitiva un progetto che consentirà di risolvere più facilmente i casi di divorzio o separazione personale fra i residenti di un paese e quelli degli altri paesi aderenti alla cooperazione, contribuendo così alla libera circolazione delle persone e all'applicazione delle sentenze passate in giudizio.

## 2. La proposta della Commissione

2.1 La legge applicabile al divorzio e alla separazione personale non fa ancora parte del diritto comunitario in materia di matrimonio. Il primo strumento comunitario adottato nel settore del diritto di famiglia, il regolamento (CE) n. 1347/2000 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 in materia matrimoniale, ma non prevede norme relative alla legge da applicare.

2.2 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 2005, non ha apportato modifiche al riguardo.

<sup>(1)</sup> GU C 83 del 30.3.2010, pag. 189.

2.3 Il regolamento (CE) n. 2201/2003 consente peraltro ai coniugi di scegliere tra vari criteri di competenza alternativi. Una volta instaurato il procedimento in materia matrimoniale davanti alle autorità giurisdizionali di uno Stato membro, la legge applicabile è individuata attraverso le norme di conflitto di tale Stato, che si basano su criteri diversi. Nella maggior parte degli Stati membri, la legge applicabile è determinata attenendosi a una serie di criteri di collegamento diretti a garantire che il procedimento sia disciplinato dall'ordinamento giuridico con cui presenta il legame più stretto. Gli altri Stati membri applicano sistematicamente ai procedimenti in materia matrimoniale la legge nazionale («lex fori»).

2.4 Il fatto che negli anni scorsi non si sia trovato un accordo fra tutti gli Stati membri sulla legge da applicare e sulla soluzione delle norme di conflitto in materia di divorzio e separazione personale, e che non si intraveda una soluzione a questo problema per il prossimo futuro, ha indotto diversi Stati membri a seguire la strada della cooperazione rafforzata in questa materia, in attesa di un accordo definitivo che incontri l'unanimità in sede di Consiglio. Di conseguenza, dieci Stati membri si sono rivolti alla Commissione, esprimendo l'intenzione di stabilire fra loro una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile in materia di matrimonio, e chiedendo che la Commissione presentasse al Consiglio una proposta in merito. Il 3 marzo 2010 la Grecia ha ritirato la sua richiesta<sup>(2)</sup>. In compenso, altri paesi stanno pensando di aderire. Al momento attuale, quattordici Stati membri hanno dichiarato il proprio interesse per questa cooperazione.

2.5 La Commissione, constatato che il progetto di cooperazione rafforzata non intacca il diritto comunitario esistente, ha preparato una proposta di regolamento in cui indica che il progetto dei dieci Stati membri iniziali costituisce un passo avanti nel senso dell'iniziativa della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 2201/2003 limitatamente alla competenza giurisdizionale e introduce norme sulla legge applicabile in materia matrimoniale, presentata in data 17 luglio 2006 (COM(2006) 399 definitivo) ma ancora all'esame del Consiglio e in attesa di adozione. La valutazione d'impatto presentata all'epoca è ancora valida, e non occorre effettuare una nuova.

2.6 In conformità dell'articolo 329, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il 4 giugno 2010 i ministri europei della Giustizia hanno autorizzato a maggioranza qualificata la proposta della Commissione di procedere a una cooperazione rafforzata con alcuni di loro in materia di divorzio e separazione personale. Il Parlamento europeo ha espresso il suo parere conforme qualche giorno più tardi (16 giugno 2010). Al momento non resta che attendere l'adozione formale della decisione del Consiglio dell'UE che autorizza una cooperazione rafforzata.

2.7 Per quanto riguarda il regolamento di attuazione della cooperazione rafforzata, i ministri hanno approvato un orientamento generale sugli elementi essenziali e hanno chiesto che le questioni in sospeso siano sottoposte a un nuovo esame. Il Consiglio dell'UE, deliberando in base all'articolo 81, paragrafo

3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, deve approvare all'unanimità il regolamento in oggetto<sup>(3)</sup>.

### 3. Osservazioni del Comitato

3.1 Il Comitato si è pronunciato a più riprese sulla necessità che i cittadini europei siano messi in condizione di vedersi riconoscere in un dato paese le sentenze definitive e passate in giudicato emesse in un altro Stato membro senza dover ricorrere a un procedimento di *exequatur*.

3.2 In materia civile, e in particolare per quanto riguarda il diritto matrimoniale, il Comitato aveva adottato un parere riguardante il Libro verde sul divorzio<sup>(4)</sup>, che ha di fatto ispirato il progetto di regolamento ancora fermo all'esame del Consiglio, nel quale si pronunciava a favore delle disposizioni proposte in materia di riconoscimento reciproco delle sentenze, conflitto di leggi e giurisdizione, nonché sul diritto applicabile.

3.3 Contemporaneamente, il Comitato aveva messo in guardia la Commissione sulle possibili contraddizioni tra l'applicabilità di un diritto straniero, in particolare quello di alcuni paesi terzi, e le eventuali disposizioni contrarie all'ordine pubblico comunitario, o a quello del foro competente, che tale diritto straniero potrebbe contenere (disparità di trattamento fra uomini e donne, assegnamento sistematico dei figli a uno dei coniugi secondo il sesso di quest'ultimo, ecc.). Il Comitato dunque si compiace dell'inserimento di una clausola di eccezione per motivi di ordine pubblico che esclude le disposizioni di diritto straniero contrarie ad esempio alla Carta dei diritti fondamentali, la quale fa ormai parte del nostro diritto primario allo stesso titolo dei Trattati. Gli Stati membri invocheranno l'ordine pubblico internazionale del loro foro interno per sollevare un'eventuale eccezione verso il diritto di un paese terzo che risultasse violare tale ordine.

3.4 Il Comitato ribadisce il proprio sostegno alle soluzioni proposte per determinare il foro competente, che deve essere in linea di massima quello dell'ultima residenza comune abituale dei coniugi<sup>(5)</sup>. In tal modo si potrà evitare una corsa verso l'una o l'altra giurisdizione da parte dei coniugi che si verificherebbe qualora esistessero diversi criteri di determinazione del foro competente. Peraltro, il diritto applicabile potrà essere quello più vicino al diritto del matrimonio, secondo criteri cumulativi, diritto cui il coniuge più debole avrà la facoltà di ricorrere, e non obbligatoriamente quello del foro competente, com'è attualmente previsto in alcuni paesi membri. Il diritto applicabile potrà anche essere scelto di comune accordo fra i coniugi, purché esistano dei criteri obiettivi in questo senso.

<sup>(2)</sup> I paesi che hanno promosso la cooperazione rafforzata in questo settore sono: Germania, Austria, Belgio, Bulgaria, Spagna, Francia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania e Slovenia.

<sup>(3)</sup> L'articolo 81, paragrafo 3, stabilisce che le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali sono stabilite dal Consiglio, che delibera secondo una procedura legislativa speciale. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. Gli atti che danno attuazione alla cooperazione rafforzata in questo settore devono essere adottati secondo le norme stabilite dalla suddetta disposizione.

<sup>(4)</sup> Cfr. GU C 24 del 31.1.2006, pag. 20.

<sup>(5)</sup> A condizione che, al momento di aprire il procedimento, la residenza decorre già da un certo periodo (in genere un mese, o un anno).

3.5 In questo modo si vengono a creare una certezza e una sicurezza maggiori in un settore spesso conflittuale qual è quello del divorzio o della separazione personale (la separazione essendo spesso la prima tappa di un procedimento di divorzio). Le altre norme applicabili in materia di matrimonio sono quelle previste dal regolamento (CE) n. 2201/2003, in vigore in tutti gli Stati membri.

3.6 Il Comitato in conclusione approva e sostiene il progetto di regolamento in esame, e auspica che la procedura della coo-

perazione rafforzata, cui si ricorre per la prima volta nonostante sia possibile dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, entri finalmente a far parte delle procedure normali che consentono di far progredire l'Europa in settori che richiedono l'unanimità ma nei quali il raggiungimento dell'unanimità non è prevedibile in tempi brevi; in questo modo si potranno evitare blocchi e ritardi nell'adozione di leggi e misure comuni e si permetterà ai paesi che lo desiderino di portare avanti la reciproca collaborazione nonostante l'assenza di unanimità o di quorum.

Bruxelles, 14 luglio 2010

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Mario SEPI

---