

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi. COM(2011)126 def.

Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate. COM(2011)127 def. (Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà) (*Seguito dell'esame e conclusione*) 4

ALLEGATO (*Proposta di documento formulata dall'onorevole Gozi*) 9

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Giovedì 26 maggio 2011. — Presidenza del presidente Mario PESCANTE.

La seduta comincia alle 9.20.

Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi.

COM(2011)126 def.

Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate.

COM(2011)127 def.

(Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà).

(*Seguito dell'esame e conclusione*).

Mario PESCANTE, *presidente*, ricorda che l'esame della Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e al-

l'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi (COM(2011)126 def.) e della Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate (COM(2011)127 def.) è iniziata il 4 maggio 2011 ed è proseguita nelle sedute del 18 e del 25 maggio 2011. Tenuto conto della stretta connessione degli atti, ritiene opportuno che il loro esame prosegua congiuntamente.

La Commissione concorda.

Mario PESCANTE, *presidente*, intervenendo in sostituzione del relatore, onorevole Centemero, purtroppo impossibilitata anche oggi, per motivi di salute, a prendere parte alla seduta, ribadisce quanto già espresso nella seduta svoltasi ieri.

In particolare, precisa che la XIV Commissione è chiamata a decidere se pronunciarsi espressamente sulla compatibilità delle due proposte di regolamento al

principio di sussidiarietà, adottando una pronuncia positiva o negativa, oppure procedere ad un esame più approfondito, sul merito delle proposte stesse.

Riterrebbe opportuno proporre alla Commissione questa seconda soluzione.

L'esame sinora svolto dalla XIV Commissione ai fini della valutazione della conformità ha confermato infatti la presenza di numerosi profili problematici che sembrano richiedere una valutazione più articolata e ponderata, anche con il contributo del Governo.

La Commissione potrebbe in linea di principio pronunciarsi sugli aspetti che attengono propriamente all'esame di sussidiarietà, valutando, in particolare, se, pur essendo l'istituto delle unioni registrate tra persone dello stesso sesso attualmente disciplinato solo in 14 Stati membri su 27, sia giustificato un intervento legislativo con la portata e gli effetti prospettati dalla Commissione europea.

Si tratta, tuttavia, di una valutazione che, per la sua estrema complessità e delicatezza, non si presta a decisioni estemporanee e non concordate con il Governo.

In primo luogo, mancano elementi persuasivi al riguardo nella relazione illustrativa delle due proposte legislative né il Governo ha sinora fornito alle Camere valutazioni integrative.

In secondo luogo, ricorda che le due proposte sono esaminate in seno al Consiglio secondo una procedura legislativa speciale che prevede il ricorso all'unanimità. L'adozione da parte della Camera di un parere motivato – che afferma quasi in via pregiudiziale l'assenza di competenza dell'Unione – avrebbe l'effetto di indirizzare prima ancora dell'avvio del negoziato il Governo italiano verso una posizione contraria alle proposte, bloccandone sostanzialmente l'iter.

La decisione sulla sussidiarietà va, mai come in questo caso, ben ponderata, tenendo conto anche delle posizioni degli altri Governi e delle eventuali pronunce di altri parlamenti.

In terzo luogo, è inutile negare che la valutazione dei profili di sussidiarietà da

parte della XIV Commissione è legata in modo inscindibile in questo caso all'apprezzamento, sotto i profili di proporzionalità e di merito, dell'impatto potenziale delle due proposte sul nostro ordinamento.

Si limita ad osservare che entrambe le proposte potrebbero comportare il riconoscimento nell'ordinamento italiano di decisioni adottate in altri ordinamenti relative agli effetti patrimoniali di matrimoni o unioni registrate omosessuali, istituti non contemplati in Italia.

Questo riconoscimento, pur rispondendo all'obiettivo generale di facilitare la libera circolazione delle persone nel territorio dell'UE, potrebbe determinare, sia pure in via indiretta, effetti tutt'altro che trascurabili su alcuni istituti del diritto di famiglia e su alcuni profili finanziari.

Richiama, a titolo di esempio, la situazione che sarebbe determinata dal riconoscimento in Italia degli effetti patrimoniali di un matrimonio tra due cittadini italiani dello stesso sesso contratto in Svezia o di una unione omosessuale registrata in Germania.

Sottolinea anzi che il riconoscimento prospettato dalle proposte di regolamento riguarderebbe anche decisioni relative a matrimoni ed unioni stipulati in ordinamenti di Paesi terzi, in cui le garanzie sostanziali e procedurali non sono spesso comparabili con quelle previste negli ordinamenti europei.

Si porrebbero con evidenza, per un verso, problemi di compatibilità di queste situazioni, sia pure di natura patrimoniale, con il consolidato assetto giuridico, culturale e religioso del nostro Paese; per altro verso, emergerebbe con tutta probabilità la questione della disparità di trattamento tra tali situazioni giuridicamente tutelate e la condizione, priva di effetti patrimoniali, delle coppie di fatto etero o omo-sessuali.

Ne discenderebbe in sostanza una incertezza giuridica che richiederebbe un complesso intervento del legislatore nazionale o della giurisprudenza.

A questo riguardo, sottolinea che l'unica limitazione di carattere generale prevista da entrambe le proposte legisla-

tive al riconoscimento nell'ordinamento italiano delle decisioni sopra indicate consiste, infatti, nella contrarietà delle medesime decisioni all'ordine pubblico.

Il concetto di ordine pubblico, si presta, tuttavia, per la sua stessa natura, ad essere interpretato in modo profondamente differente nei diversi Stati membri. È pertanto probabile che sarà la Corte di giustizia a definire i presupposti ed i limiti entro cui le autorità nazionali potranno negare il riconoscimento di decisioni assunte in altri ordinamenti sulla base dell'ordine pubblico.

Andrebbe poi valutato con attenzione l'impatto finanziario del riconoscimento delle decisioni in questioni nel nostro ordinamento, con riferimento in particolare all'obbligo per pubbliche amministrazioni o Istituti di previdenza ed assistenza di corrispondere prestazioni al coniuge o al partner di un'unione registrata in altro ordinamento.

Su queste questioni andrebbe svolta un'adeguata attività istruttoria, mediante audizioni dei vari rappresentanti del Governo coinvolti, in particolare il Ministro della giustizia, quello per le pari opportunità ed eventualmente anche quelli dell'economia, del lavoro e delle politiche sociali, nonché di esperti della materia.

Tali attività potrebbero essere svolte congiuntamente alla Commissione Giustizia, competente nel merito.

Ribadisce, alla luce di questi elementi, l'opportunità che la XIV Commissione non si pronunci nell'ambito della procedura di allerta precoce per il controllo di sussidiarietà, rimandando invece al parere che la Commissione medesima potrà esprimere alla Commissione giustizia tutte le opportune valutazioni.

Nicola FORMICHELLA (PdL) condivide l'orientamento del presidente Pescante. Il tema in esame è infatti particolarmente delicato e necessita di maggiore approfondimento, anche prevedendo un confronto con i ministri competenti.

Sandro GOZI (PD) osserva che le questioni sollevate dal presidente sono già

state oggetto della discussione svoltasi ieri e che la XIV Commissione è stata oggi convocata su richiesta della stessa maggioranza al fine di esprimere una valutazione in ordine alla conformità delle proposte di regolamento sugli effetti patrimoniali tra coniugi e delle unioni registrate al principio di sussidiarietà.

Sottolinea peraltro che la valutazione di sussidiarietà è prerogativa propria della XIV Commissione e non può essere in alcun modo rimessa ad altra Commissione parlamentare. Sotto il profilo metodologico evidenzia quindi che il giudizio di sussidiarietà non può essere disgiunto da una valutazione in ordine alla proporzionalità degli atti. Questa impostazione, da lui più volte sostenuta, sembra essere tacitamente ammessa dallo stesso presidente Pescante che, nelle osservazioni testé formulate ha dichiarato che la valutazione dei profili di sussidiarietà da parte della XIV Commissione è legata in modo inscindibile in questo caso all'apprezzamento, sotto i profili di proporzionalità e di merito, dell'impatto potenziale delle due proposte sul nostro ordinamento. Auspica che per il futuro questa posizione possa trovare conferma nei pareri che la Commissione sarà chiamata a esprimere.

Soffermandosi quindi sulle proposte di regolamento in oggetto condivide la valutazione in ordine alla complessità e delicatezza della materia affrontata; ritiene tuttavia che oggetto della discussione odierna non sia se i progetti di atti possano essere utilizzati per introdurre forzatamente nel nostro ordinamento istituti attualmente non disciplinati dal diritto di famiglia italiano. Si tratta di una possibilità rispetto alla quale il Trattato di Lisbona offre adeguate clausole di salvaguardia, poiché l'articolo 81, paragrafo 3, prevede come è noto una procedura legislativa speciale con l'unanimità delle deliberazioni e che attengono, in ogni caso, a profili di merito.

La questione che la XIV Commissione è oggi chiamata ad affrontare è tutt'altra: si tratta di valutare se l'Unione europea possa o meno intervenire su queste materie, se abbia o meno competenza, a

prescindere da qualsiasi valutazione di merito sul contenuto delle proposte di regolamento. Si tratta di una valutazione che la Camera e la XIV Commissione fanno in maniera sovrana e autonoma, senza rimandare, come suggerito dal presidente Pescante, alle posizioni degli altri governi e alle eventuali pronunce di altri parlamenti. I rilievi avanzati dal presidente in ordine alla conformità delle proposte al principio di sussidiarietà appaiono peraltro ultranei: si tratta di questioni di merito che potranno essere affrontati nel corso dell'esame che si svolgerà ai sensi dell'articolo 127 del regolamento della Camera presso la XIV e la II Commissione. Ricorda infatti che le proposte di regolamento in esame si occupano esclusivamente di effetti patrimoniali e non riguardano in alcun modo il riconoscimento di atti pubblici che concernono lo *status* delle persone. Pertanto, le preoccupazioni manifestate dal presidente in ordine alle unioni registrate o ai matrimoni tra omosessuali non devono in alcun modo essere oggetto di discussione in questa sede, né deve essere affrontato il tema della compatibilità degli atti in esame con l'assetto giuridico, culturale o religioso del nostro paese, richiamato dal presidente.

Pur condividendo l'opportunità di svolgere l'esame del merito delle proposte di regolamento, invita la maggioranza, in questa sede, a chiarire la propria posizione in ordine alla conformità o meno delle proposte di regolamento al principio di sussidiarietà. Ai fini di tale valutazione, che spetta alla XIV Commissione, non ritiene necessario procedere ad alcuna audizione e chiarisce che il gruppo del PD ritiene le proposte di regolamento conformi al principio di sussidiarietà. L'Unione europea è infatti pienamente competente ad intervenire sulla materia e sola può offrire certezza giuridica alle coppie internazionali, che hanno diritto, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, a conoscere *ex ante* la legge applicabile in ordine alla propria situazione patrimoniale e a non dover subire giudizi paralleli.

Si tratta di una armonizzazione che non potrebbe in alcun modo essere conseguita dai singoli Stati membri.

Invita pertanto la maggioranza – invece di preoccuparsi dell'esiguo numero di casi nei quali cittadini italiani omosessuali contraggono matrimonio all'estero – a valutare le difficoltà e gli ostacoli giuridici, spesso insormontabili, che oggi numerose coppie internazionali incontrano nel disciplinare la propria situazione patrimoniale, difficoltà dalle quali sono invece esenti le coppie di uguale nazionalità.

Sottolinea che, in ogni caso, anche se la XIV Commissione si esprimesse in senso favorevole sulla sussidiarietà, il Governo italiano – laddove ritenesse che le proposte di regolamento costituiscono una forzatura e si pongono in contrasto con il diritto di famiglia italiano – potrebbe sempre apporre il proprio veto ai sensi dell'articolo 81 del Trattato di Lisbona. La decisione, invece, di non esprimersi in ordine alla sussidiarietà rappresenterebbe un'occasione mancata e la rinuncia ad esercitare una facoltà che è specifica prerogativa della XIV Commissione.

Mario PESCANTE, *presidente*, richiamando in primo luogo la questione metodologica relativa alla valutazione dei profili di sussidiarietà e proporzionalità, ricorda che la procedura delineata dalla Giunta per il regolamento della Camera attribuisce alla XIV Commissione competenza solo sulla sussidiarietà. Se ci pronunciassimo espressamente sulla proporzionalità andremmo oltre le nostre competenze.

Osserva quindi come la valutazione di sussidiarietà non possa configurarsi come un esame esclusivamente giuridico e tecnico, ma debba tenere conto anche dell'impatto delle proposte di atti normativi sull'ordinamento nazionale, giudizio che non può prescindere, tra l'altro, dalla conoscenza della posizione del Governo. Non ritiene pertanto opportuno – anche a fronte delle valutazioni politiche espresse dalla maggioranza nel corso del dibattito – procedere a forzature, tanto più che la questione di sussidiarietà può comunque

essere sollevata e affrontata nel corso dell'esame sul merito dei provvedimenti. La sua proposta non è pertanto quella di rinunciare ad un esame dei profili di sussidiarietà delle proposte di regolamento in oggetto ma solo di non attivare il meccanismo di allerta precoce.

Marco MAGGIONI (LNP) ha già avuto modo di esprimere chiaramente la propria posizione nel corso del dibattito, evidenziando la delicatezza della materia e sottolineando il rischio che si possano introdurre surrettiziamente nel nostro ordinamento istituti attualmente non contemplati. Chiede quindi all'onorevole Gozi se intende effettivamente formalizzare una proposta di parere favorevole, visto che la sua posizione è quella di ritenere le proposte di regolamento conformi al principio di sussidiarietà.

Sandro GOZI (PD) ribadisce come oggetto del dibattito odierno non sia quello di decidere se si è a favore o contro le unioni civili, i DICO o i matrimoni tra omosessuali, bensì solo se l'Unione europea abbia o meno competenza, in base ai Trattati, a regolare la materia degli effetti patrimoniali di tali unioni e se debbano essere rimossi, sotto tale profilo, gli ostacoli alla libera circolazione delle persone.

Mario PESCANTE, *presidente*, conferma la proposta avanzata di approfondire ulteriormente la materia in sede di esame di merito. Chiede quindi all'onorevole Gozi se intende o meno formulare una proposta di parere sulla sussidiarietà.

Sandro GOZI (PD) formula una proposta di conformità al principio di sussidiarietà (*vedi allegato*), che illustra nel dettaglio. Evidenzia come la proposta non affronti in alcun modo aspetti di merito,

rispetto ai quali ribadisce l'interesse del suo gruppo a condurre un esame approfondito in sede di parere da rendere alla II Commissione Giustizia e in esito al quale auspica si possa pervenire a posizioni condivise.

Nicola FORMICHELLA (PdL) preannuncia il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di valutazione conforme presentata dall'onorevole Gozi.

Marco MAGGIONI (LNP) preannuncia a sua volta il voto contrario del gruppo LNP sulla proposta di valutazione conforme presentata dall'onorevole Gozi.

Laura GARAVINI (PD) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di valutazione conforme presentata dall'onorevole Gozi.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione respinge la proposta di valutazione conforme presentata dall'onorevole Gozi.

Mario PESCANTE, *presidente*, rilevato che non vi sono altre proposte di parere sulla sussidiarietà, informa che, tenuto conto del dibattito odierno, procederà quanto prima all'inserimento nel calendario della Commissione, ai sensi dell'articolo 127 del regolamento, ai fini del parere da rendere alla II Commissione Giustizia, delle proposte di regolamento sugli effetti patrimoniali relativamente ai coniugi e alle unioni registrate. L'Ufficio di Presidenza della Commissione potrà quindi definire le eventuali audizioni da svolgere.

La Commissione concorda.

La seduta termina alle 10.20.

ALLEGATO

Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regime patrimoniale tra coniugi (COM(2011)126).

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

**PROPOSTA DI DOCUMENTO
FORMULATA DALL'ONOREVOLE GOZI**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea;

esaminata la proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regime patrimoniale tra coniugi (COM(2011)126 e la proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate (COM(2011)127);

tenuto conto della comunicazione esplicativa delle proposte (COM(2011)125) nonché della valutazione di impatto che accompagna le proposte (SEC(2011)327) e della sintesi delle medesime valutazioni (SEC(2011)328);

considerato che:

a) la base giuridica delle proposte è costituita dall'articolo 81, paragrafo 3, secondo il quale le misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali sono stabilite dal Consiglio, che delibera all'unanimità, in conformità ad una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo. Tale base giuridica risulta appropriata, essendo i matrimoni e le unioni registrate riconducibili alla materia del diritto di famiglia,

in coerenza con la legislazione e gli orientamenti giurisprudenziali di numerosi Stati membri;

b) la relazione illustrativa indica quale obiettivo generale delle proposte quello di contribuire a creare un autentico spazio giudiziario europeo in materia civile nel settore dei regimi patrimoniali tra coniugi e tra partner registrati, fissando norme comuni per determinare l'autorità giurisdizionale competente e la legge applicabile ai diritti di proprietà delle coppie con dimensione internazionale. In tal modo si intenderebbero rimuovere le difficoltà affrontate dalle coppie legate da matrimonio o da unione registrata, nella gestione quotidiana dei beni o al momento della divisione del patrimonio, a causa della forte difformità delle norme applicabili nei vari Stati membri – sia di diritto sostanziale che di diritto internazionale privato – in materia di effetti patrimoniali dei matrimoni e delle unioni registrate;

c) la Commissione motiva le proposte sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà sulla base delle seguenti argomentazioni:

i problemi principali incontrati dalle coppie internazionali che hanno contratto matrimoni o unioni registrate avrebbero, per la loro natura e la loro portata, carattere transnazionale riguardando i

conflitti tra le norme nazionali sulla legge applicabile, la competenza e il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni e degli atti tra Stati membri;

in particolare, la convenzione internazionale sul riconoscimento delle unioni registrate del 5 settembre 2007 non è entrata in vigore e, concernendo in ogni caso il solo riconoscimento non sarebbe idonea a fornire risposte al complesso dei problemi su cui interviene invece la proposta di regolamento (COM(2011)127) in esame;

gli obiettivi delle proposte potrebbero essere conseguiti soltanto tramite norme comuni a livello europeo in materia di aspetti patrimoniali dei matrimoni e delle unioni registrate, in grado di garantire alle coppie di dimensione transnazionale certezza del diritto e prevedibilità nell'ambito di un autentico spazio europeo senza frontiere interne;

l'azione dei singoli Stati membri sarebbe invece insufficiente per raggiungere tali obiettivi, non potendo condurre in ogni caso alla armonizzazione o alla convergenza delle norme nazionali in materia con quelle degli altri Stati membri. L'intervento dell'UE offrirebbe quindi vantaggi evidenti rispetto a un'azione a livello di Stati membri, in particolare allo scopo di garantire la piena libera circolazione delle persone e di rimuovere gli ostacoli giuridici che a tale libera circolazione oggi si frappongono;

le proposte di regolamento non inciderebbero in ogni caso sulle norme nazionali degli Stati membri né compor-

terebbero l'armonizzazione del diritto sostanziale applicabile ai diritti di proprietà dei coniugi e dei partner;

d) tali argomentazioni appaiono pienamente condivisibili e forniscono una motivazione adeguata sia della necessità dell'azione dell'Unione europea, a fronte della natura e delle dimensioni delle fattispecie da disciplinare, sia del suo valore aggiunto rispetto all'intervento degli Stati membri;

e) non assume alcun rilievo ai fini del giudizio di sussidiarietà il fatto che soltanto 14 Stati membri abbiano introdotto nel loro ordinamento l'istituto delle unioni registrate e che, secondo i dati del 2007, le unioni registrate nell'UE erano circa 211.000, di cui 41.000 presentavano una « dimensione internazionale » per quanto riguarda il patrimonio. Resta infatti ferma l'esigenza di assicurare in relazione ai soggetti interessati la certezza e la prevedibilità delle regole applicabili nello spazio giudiziario dell'Unione europea;

h) le proposte di regolamento sono pertanto pienamente conformi al principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'unione europea;

rilevata l'esigenza che il presente documento, sia trasmesso alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico informale;

VALUTA CONFORME

le proposte di regolamento al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea.