

BlogDUE

Il ruolo (debordante) del diritto dell'Unione europea nel rapporto tra regolamento UE 650/2012 e convenzioni bilaterali in materia di successione

Irene Marchioro (Assegnista di ricerca in diritto dell'Unione europea presso l'Università di Padova) – 16 gennaio 2024

SOMMARIO: 1. Il caso *OP*, causa C-21/22. – 2. L'ambito di applicazione soggettivo del potere di scelta della legge applicabile alla successione. – 3. La prevalenza dei principi sottesi all'atto dell'Unione nel rapporto tra il regolamento successioni e accordi bilaterali in materia di successione. – 4. Il depotenziamento della norma positiva in favore di un principio casistico.

1. Nel mese di ottobre 2023 si è decisa la causa *OP* (sentenza della Corte di giustizia del 12 ottobre 2023, causa C-21/22, *OP c. Notariusz Justyna Gawlica*), relativa, per un verso, all'ambito di applicazione soggettivo del potere di scelta della legge applicabile alla successione in base al regolamento (UE) n. 650/2012 e, per un altro verso, al rapporto tra il regolamento stesso e le convenzioni bilaterali in materia di successioni.

Nello specifico, il caso concerneva una cittadina ucraina, residente in Polonia, la quale desiderava stabilire per testamento che la propria intera successione venisse regolata dalla legge di cittadinanza, ossia dalla legge ucraina. Tale scelta avrebbe interessato, tra l'altro, la successione relativa a un bene immobile, di cui la signora vantava la comproprietà, sito in territorio polacco. Il notaio polacco incaricato di redigere il testamento, tuttavia, si opponeva alla richiesta, sulla base di due diverse considerazioni. Opinava, in primo luogo, che la facoltà di scelta di legge sancita all'art. 22 del regolamento successioni fosse prevista a solo beneficio dei cittadini europei, cosicché *OP*, cittadina di uno Stato terzo, non avrebbe potuto usufruirne. In secondo luogo, riteneva che al testamento della richiedente fosse applicabile, con prevalenza sul regolamento successioni, la convenzione bilaterale sull'assistenza legale e le relazioni giuridiche in materia civile e penale conclusa tra Polonia e Ucraina il 24 maggio 1993, la quale non prevede la facoltà di scelta di legge e applica in ogni caso alla successione dei beni immobili la *lex rei sitae* (mentre la legge di cittadinanza è chiamata a regolare la successione dei beni mobili). *OP* impugnava il rigetto del notaio davanti al Tribunale regionale di Opole, in

Polonia, il quale sospendeva il procedimento per sottoporre le due questioni pregiudiziali davanti alla Corte di giustizia.

La questione relativa alla gerarchia tra il regolamento successioni e convenzioni bilaterali concluse nella stessa materia appare, secondo il giudice del rinvio polacco, di particolare rilevanza. Diversi Stati membri, infatti, sono vincolati da convenzioni di questo tipo con Stati terzi (cfr. Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, par. 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, causa C-21/22, pubblicata sulla banca dati "infoCuria" della Corte di giustizia ed ivi reperibile tra i documenti di causa, in particolare par. 19), cosicché una soluzione unitaria del problema sarebbe essenziale per garantire l'uniformità del sistema comune di diritto internazionale privato dell'Unione europea, oltre che l'omogeneità di interpretazione del regolamento successioni.

2. Con la prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se il diritto di scelta di legge previsto all'art. 22 del regolamento successioni possa essere invocato da un soggetto avente la cittadinanza di uno Stato terzo, residente nel territorio dell'Unione.

La Corte, nel rispondere affermativamente, valorizza tre argomenti letterali, di cui, tuttavia, il primo appare assorbente e idoneo, da solo, a dirimere la questione. Va ricordato, infatti, che il regolamento successioni ammette – in deroga al criterio generale costituito dalla residenza abituale – una scelta di legge molto limitata, riferita unicamente alla legge di cittadinanza del testatore al momento della scelta ovvero della morte. Ora, l'interpretazione restrittiva del termine "persona", contenuto all'art. 22, come riferito ai soli cittadini di uno Stato membro si potrebbe giustificare dal punto di vista sistematico nella sola ipotesi in cui il regolamento non ammettesse l'applicazione della legge di uno Stato terzo, ipotesi espressamente contraddetta dall'applicazione universale prevista all'art. 20 del regolamento, in forza del quale "la legge designata dal presente regolamento si applica anche ove non sia quella di uno Stato membro". Per completezza, la Corte ricorda che talune disposizioni del regolamento (in particolare l'art. 5 sugli accordi di scelta del foro e l'art. 6 sulla dichiarazione di incompetenza in caso di scelta di legge) hanno senso solo se esiste la possibilità di scegliere la legge di uno Stato terzo, e che dove il regolamento usa il termine "cittadini" (v. considerando n. 38) lo fa in modo generico, senza intendere riferirsi ai "cittadini dell'Unione".

D'altronde, l'eventuale indicazione del legislatore europeo nel senso di escludere la facoltà di scelta di legge in assenza della cittadinanza europea in capo al testatore apparirebbe, oltre che arbitraria, anche in controtendenza rispetto all'idea sempre più condivisa che vi sia un legame necessario tra le norme di diritto internazionale privato e i diritti dell'uomo, tra cui spicca in primo piano il principio di non discriminazione (si vedano P. PIRRONE, *La risoluzione dell'Institut de Droit International su Human Rights and Private International Law: considerazioni generali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, p. 243 ss.; S. MARINO, *Brevi considerazioni sulle*

interazioni fra diritto internazionale privato e diritti umani, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2015, p. 112 ss.; P. KINSCH, *Sur la question de la discrimination inhérente aux règles de conflit de lois. Développements récents et interrogations permanentes*, in B. CORTESE (a cura di), *Studi in onore di Laura Picchio Forlati*, Torino, 2014, p. 195 ss.; S. TONOLO, *Il principio di uguaglianza nei conflitti di leggi e di giurisdizioni*, Milano, 2011; L. PICCHIO FORLATI, *Critères de rattachement et règles d'applicabilité, à l'heure de la protection des droits de l'homme en Europe*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2005, p. 907 ss.).

3. Come accennato, la seconda – e più rilevante – questione pregiudiziale concerne il rapporto tra il regolamento successioni e convenzioni internazionali già in vigore in uno Stato membro prima dell'adozione del regolamento. Il tema è espressamente disciplinato all'art. 75 del regolamento, il quale prevede, al par. 1, che esso non pregiudica l'applicazione delle convenzioni internazionali di cui uno o più Stati membri erano parte al momento della sua adozione e che riguardano materie disciplinate dal regolamento stesso. Il par. 2 specifica, tuttavia, che, in deroga al par. 1, il regolamento prevale, tra Stati membri, sulle convenzioni concluse esclusivamente tra due o più di essi (sull'art. 75 si rinvia a A. ZANOBETTI, *Relationship with Existing International Conventions*, in A. C. CARAVACA, A. DAVI, H. – P. MANSEL (eds.), *The EU Succession Regulation. A Commentary*, Cambridge, 2016, p. 831 ss.; A. BONOMI, M. SALVADORI, *Relazioni con le convenzioni internazionali in vigore*, in A. BONOMI, P. WAUTELET (a cura di), *Il Regolamento Europeo sulle Successioni*, Milano, 2015, p. 755 ss.).

Il fulcro della domanda rivolta alla Corte sembra emergere principalmente dalle diverse argomentazioni poste dal giudice polacco ai punti 14 e 15 del documento di sintesi della domanda pregiudiziale. Egli chiede, in sostanza, se il fatto che la convenzione polacco-ucraina nulla dica in merito alla scelta della legge applicabile esprima una volontà del legislatore nel senso di escludere tale possibilità, ovvero se tale ipotesi semplicemente non sia disciplinata – nel qual caso, non essendovi una diversa regolamentazione della stessa materia, potrebbe darsi applicazione alla scelta di legge prevista dal regolamento europeo.

Tuttavia, il giudice del rinvio chiede altresì se, alla luce della giurisprudenza della Corte, la libertà di scelta della legge applicabile non si debba considerare un pilastro necessario della cooperazione giudiziaria in materia civile, in quanto tale non derogabile. Ed è proprio (e solo) su questo secondo aspetto che si sono concentrati sia l'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona nelle sue conclusioni, sia la Corte nella sua decisione. La Corte, in particolare, richiama la propria giurisprudenza secondo la quale l'art. 71 del regolamento Bruxelles I, che disciplina i rapporti tra l'atto di diritto dell'Unione e le convenzioni internazionali, “non può avere una portata in conflitto con i principi sottesi al contesto normativo cui pertiene” (cit., punto 29 della decisione). Partendo da questo assunto, il ragionamento della Corte

prosegue indagando se la mancata facoltà di scegliere la legge applicabile e la scissione della successione che viene determinata dall'applicazione della convenzione bilaterale si possano ritenere in contrasto con uno o più principi sottesi al regolamento successioni e conclude infine in senso negativo. Stabilisce infatti, da un lato, che la facoltà di scelta della legge applicabile non assurge allo *status* di principio sotteso al contesto normativo rilevante, cioè il regolamento successioni; dall'altro, che neppure l'unità della successione si può considerare un principio assoluto del regolamento, in quanto è derogata espressamente nell'ipotesi dell'art. 12. Cosicché la Corte, pur affermando in linea di principio che la clausola di compatibilità del regolamento con le convenzioni internazionali in vigore, contenuta all'art. 75, par. 1, è essa stessa subordinata al rispetto, da parte di quelle convenzioni, dei principi fondanti dell'atto dell'Unione, conclude per la non contrarietà ai principi del regolamento successioni della soluzione fatta propria dalla convenzione polacco-ucraina, che non prevede la scelta della legge applicabile.

Ora, a prescindere dallo specifico risultato cui perviene la Corte, appare criticabile il ragionamento da essa seguito.

Nell'affermare la preminenza dei principi fondanti dell'atto dell'Unione su previsioni con essi eventualmente contrastanti, contenute in convenzioni internazionali previgenti, la Corte richiama la decisione *TNT* (sentenza della Corte di giustizia del 4 maggio 2010, causa C-533/08, *TNT Express Nederland*), pronunciata con riferimento al contrasto tra una convenzione in materia di trasporto di merci su strada e il regolamento Bruxelles I. A quella decisione aveva fatto riferimento per primo l'Avvocato generale, ma per arrivare a concludere, contrariamente a quanto fatto poi dalla Corte, che egli *dubitava* di poterne estendere l'applicazione al caso di specie (v. conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona del 23 marzo 2023, causa C- 21/22, *OP c. Notariusz Justyna Gawlica*, punto 34).

L'estensione della giurisprudenza *TNT* al rapporto tra il regolamento successioni e accordi bilaterali nella stessa materia non convince per una molteplicità di motivi. Innanzitutto, nella Convenzione di Bruxelles del 1968 e nei successivi regolamenti Bruxelles I e *I bis* la clausola di compatibilità contenuta nel regolamento fa sì che le norme della convenzione internazionale prevalgono espressamente sulla disciplina di diritto dell'Unione anche nei rapporti tra soli Stati membri. Da ciò discende, come ha precisato la Corte di giustizia, che “dal combinato disposto degli articoli 69 e 71 del regolamento n. 44/2001 risulta che quest'ultimo articolo [...] non deve essere interpretato nel senso che esso si applica in relazione a convenzioni che vincolano più Stati membri solo a condizione che uno o più paesi terzi siano parti di siffatte convenzioni” (sentenza del 14 luglio 2016, causa C-230/15, *Brite Strike Technologies Inc. c. Brite Strike Technologies SA*, punto 50). Viceversa, il regolamento successioni esclude esplicitamente la prevalenza delle convenzioni concluse tra soli Stati membri sul regolamento. Nei due strumenti, quindi, già il dato normativo di partenza è differente.

Ciò premesso, è nel contesto specifico del regolamento Bruxelles I che la Corte ha sancito che, in caso di concorso tra norme convenzionali e norme

europee, le prime prevalgono a condizione che siano rispettati i principi sottesi alla cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale all'interno dell'Unione. E proprio questo contesto specifico rende non chiara la portata della decisione *TNT* e delle successive decisioni *Nipponka* (sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013, causa C-452/12, *Nipponka*) e *Nickel & Goeldner Spedition* (sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2014, causa C-157/13, *Nickel & Goeldner Spedition*), che ne riprendono il contenuto. In *TNT*, infatti, la Corte si interroga sulla possibile prevalenza sul regolamento Bruxelles I di un accordo internazionale concluso tra Stati membri e Stati terzi nella sua applicazione tra Stati membri (i Paesi Bassi e la Germania), e conclude che tale accordo non può, *nelle relazioni tra gli Stati membri*, pregiudicare gli obiettivi del diritto dell'Unione (punto 52). Similmente, in *Nipponka* e in *Nickel & Goeldner Spedition* si trattava di fattispecie intraeuropee, rispetto alle quali la Corte ha stabilito che la prevalenza delle convenzioni internazionali non può pregiudicare i principi sottesi alla cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale *all'interno dell'Unione europea*. Da ciò si ricava, come evidenziato anche dall'Avvocato generale, che, con quelle sentenze, la Corte non si era ancora pronunciata sulla possibile prevalenza dello strumento europeo sull'accordo internazionale, nel settore della cooperazione in materia civile e commerciale, anche nei confronti di *Stati terzi* (punto 43 delle conclusioni).

Ciò è viepiù manifesto se si considera che in *TNT* (e nelle altre sentenze menzionate) la recessione dell'accordo internazionale è funzionale, in particolare, alla buona riuscita del principio di libera circolazione delle decisioni, su cui il regolamento Bruxelles I si fonda (v. C. TUO, L. CARPANETO, *Connections and Disconnections between Brussels Ia Regulation and International Conventions on Transport Matters*, in *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2016, p. 151); principio che, ad ogni evidenza, vige proprio e solo nei rapporti tra Stati membri.

Oltre che essere dubbia, la possibilità di estendere la giurisprudenza *TNT* al caso qui in esame è anche probabilmente inopportuna. Infatti, aderendo ad alcune critiche formulate in dottrina, si può dire che quella sentenza fornisce un'interpretazione delle norme esaminate ai limiti del *contra legem* (cfr. M. CREMONA, *The Internal Market and Private International Law Regimes: a comment on Case C-533/08 TNT Express Nederland BV v AXA Versicherung AG, judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 May 2010*, in *EUI Working Paper*, luglio 2014, p. 5), e addirittura che l'interpretazione teleologica in essa utilizzata fa violenza alla formulazione letterale dell'art. 71 del regolamento Bruxelles I (cfr. P.J. KUIJPER, *The Changing Status of Private International Law Treaties of the Member States in Relation to Regulation 44/2001: case C-533/08 TNT Express Nederland BV v AXA Versicherung AG*, in *Legal Issues of European Integration*, 2011, p. 99). Si è altresì notato che la Corte, nel dare rilievo preminente a taluni principi del regolamento, ne ha volutamente trascurati degli altri, come quello di preservare le convenzioni internazionali preesistenti; con la conseguenza, peraltro, di minare quella

stessa certezza del diritto che la Corte, nella sua decisione, sostiene di voler preservare (v. C. TUO, L. CARPANETO, *op. cit.*, pp. 154 e 156).

Esiste anche una diversa giurisprudenza che, in linea teorica, si sarebbe potuta applicare al caso *OP*, e che viene richiamata dall'Avvocato generale come il corretto parametro di riferimento (benché la Corte, invece, la tralasci completamente nella propria decisione, pur rievocando, con una certa incongruenza, il principio sancito all'art. 351 TFUE). Si tratta, in particolare, delle sentenze adottate nelle cause C-546/07, *Commissione europea c. Polonia* (21 gennaio 2010, causa C-546/07, commentata, tra gli altri, da P. MATTERA, *L'Allemagne a enfreint le droit communautaire en limitant, à ses seules entreprises, la possibilité de conclure avec des entreprises polonaises des contrats portant sur des travaux à effectuer sur son territoire*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2010, p. 126 ss.) e C-55/00, *Gottardo* (15 gennaio 2002, causa C-55/00, con nota di D. MARTIN, *Comments on Gottardo (Case C-55/00 of 15 January 2002), Finalarte (Case C-49/98 of 25 October 2001) and Portugaia Construções (Case C-164/99 of 24 January 2002)*, in *European Journal of Migration and Law*, 2002, p. 369 ss.). In quelle decisioni la Corte ha stabilito che, nell'applicazione di una convenzione internazionale conclusa tra soli Stati membri ovvero tra Stati membri e Stati terzi, gli Stati membri devono comunque rispettare gli obblighi su di loro incombenti in base al diritto dell'Unione, salvo che questo, in caso di una convenzione conclusa tra uno Stato membro e uno Stato terzo, non comprometta l'equilibrio e la reciprocità sottostante all'accordo.

A ben vedere, tuttavia, anche questo secondo filone giurisprudenziale non sembra attagliarsi perfettamente al caso di specie. In entrambe le decisioni, infatti, l'accordo internazionale sottoposto al vaglio della Corte era potenzialmente idoneo a violare specifiche regole di diritto primario dell'Unione (l'art. 49 TCE in materia di libera prestazione di servizi, nel ricorso di infrazione contro la Polonia, e l'art. 39 TCE in materia di circolazione dei lavoratori, nel caso *Gottardo*), ed è con riferimento a questo, quindi – e non a *qualsiasi* norma europea, ovvero a *principi* sottesi ad un atto di diritto derivato –, che i giudici sanciscono l'obbligo, in ogni caso, di rispettare il diritto dell'Unione europea. In secondo luogo, il risultato pratico di entrambe le decisioni è quello di estendere l'ambito soggettivo di applicazione delle convenzioni in esame anche al di là della loro portata originaria, e non, invece, di derogare al loro contenuto nei rapporti tra gli Stati contraenti.

4. Si è cercato, con le argomentazioni che precedono, di illustrare i motivi per cui il ragionamento della Corte nella sentenza *OP* non pare convincente. Adottando una soluzione più lineare e aderente al dettato normativo, la Corte avrebbe potuto limitarsi a ribadire la prevalenza dell'accordo bilaterale, laddove regoli fattispecie disciplinate anche dal regolamento. Avrebbe quindi potuto rimettere al giudice del rinvio la questione circa la corretta interpretazione – anche alla luce degli artt. 31 ss. della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – del silenzio dell'accordo rispetto alla facoltà di

scegliere la legge applicabile, valutando se tale facoltà sia stata intenzionalmente esclusa dagli Stati contraenti, ovvero semplicemente non disciplinata.

Con questa decisione, invece, la Corte ha aperto la strada all'idea che (anche) un accordo concluso tra uno Stato membro e uno Stato terzo nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile sia subordinato al rispetto dei principi sottesi all'atto dell'Unione, richiamando una giurisprudenza che, in realtà, aveva una portata più limitata, in quanto riferita a situazioni puramente intraeuropee. Quest'estensione surrettizia della giurisprudenza *TNT* ha l'inevitabile effetto di depotenziare l'art. 75, par. 1, del regolamento successioni, il quale detta una regola di prevalenza chiara e specificamente riferita a convenzioni concluse tra uno o più Stati membri con uno o più Stati terzi (le convenzioni concluse tra soli Stati membri, infatti, sono disciplinate in modo differente al par. 2 dello stesso articolo). In sostanza la Corte, con questa decisione, introduce in via giurisprudenziale una deroga all'art. 75, par. 1, la cui applicazione andrà di volta in volta vagliata al fine di valutare se l'accordo internazionale considerato sia conforme a uno o più principi sottesi al regolamento.

Si aggiunga che, mentre la soluzione lineare qui proposta avrebbe portato ad un risultato realmente conforme alla regola sancita dall'art. 351, par. 1, TFUE, relativo agli accordi internazionali conclusi dagli Stati membri prima della loro adesione all'Unione europea, lo stesso non si può dire con riferimento alla soluzione articolata dalla Corte. Questa, infatti, conduce al rispetto dell'art. 351 TFUE in modo solo *accidentale*, nella misura in cui, nel caso specifico sottoposto all'attenzione dei giudici, la mancata possibilità di scegliere la legge applicabile non determina la violazione di un principio sotteso al regolamento.

In conclusione, la Corte di giustizia, come già accaduto in *TNT*, rimpiazza una regola chiara con una regola condizionata e meramente ipotetica (cfr. ancora M. CREMONA, *op. cit.*, p. 6), con l'aggravante che il diritto dell'Unione la cui applicazione si vuole salvaguardare non è rappresentato da norme del Trattato, quindi di rango primario (come era avvenuto in *Gottardo* e nella giurisprudenza che ne ha ripreso il contenuto), bensì da asseriti "principi" sottesi all'atto dell'Unione, i quali devono di volta in volta venire identificati, per poterne poi valutare l'eventuale violazione. A ciò si aggiunge l'ulteriore aggravante che questa regola, ora non più pronunciata con riferimento a quanto accade nei soli rapporti tra Stati membri, andrà ad influenzare il rapporto con Stati terzi non soltanto rispetto all'applicazione del regolamento successioni, ma anche – lo si può facilmente immaginare – ad ogni altro atto emanato nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale.

In questo scenario, a venire pregiudicata è la certezza del diritto, nelle sue due espressioni della prevedibilità e dell'uniformità internazionale delle soluzioni (cfr. F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale. Volume I*, Milano, 2017, p. 178). Per un verso, infatti, la stessa convenzione internazionale conclusa tra più Stati terzi e uno o più Stati

membri verrà diversamente applicata a seconda che si dia una fattispecie che coinvolge i soli Stati terzi ovvero anche uno Stato membro, dovendosi, in questa seconda ipotesi, subordinare l'operatività dell'accordo al rispetto dei principi sottesi ad un eventuale atto di diritto derivato dell'Unione che regoli la stessa materia. Per un altro verso, il vaglio del rispetto dei principi sarà rimesso, in prima battuta, all'interprete nazionale, cosicché anche in fattispecie tra loro analoghe che coinvolgono Stati membri verranno, con ogni probabilità, adottate soluzioni tra loro differenti, a seconda della sensibilità di chi è di volta in volta chiamato a dare applicazione all'accordo internazionale.

ABSTRACT (ITA)

Nella sentenza *OP*, causa C-21/22, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha emanato la sua più recente decisione sul regolamento successioni. La Corte si è pronunciata sull'ambito soggettivo di applicazione della scelta di legge del testatore ai sensi dell'art. 22 del regolamento, nonché sul rapporto tra il regolamento stesso e accordi bilaterali preesistenti in materia di successione. A questo secondo proposito, le conclusioni della Corte non sono del tutto condivisibili, nella misura in cui essa afferma che degli indefiniti "principi" posti alla base dell'atto europeo prevalgono sulla convenzione internazionale. In questo modo, la Corte ha sostituito la regola chiara stabilita dall'art. 75 del regolamento con una regola casistica, con il risultato di mettere a rischio le esigenze di certezza del diritto.

ABSTRACT (ENG)

In judgement *OP*, case C-21/22, the Court of Justice of the European Union has delivered its latest decision on the Succession Regulation. The Court has ruled on the subjective scope of application of the testator's choice of law according to Art. 22 of the Regulation, as well as on the relationship between the Regulation itself and existing bilateral agreements on succession matters. In this second regard, the findings of the Court are not entirely convincing, in so much as it affirms that undefined 'principles' underpinning the European act shall prevail upon the international agreement. Thus, the Court has replaced the clear rule established in Art. 75 of the Regulation with a case-by-case rule, with the result that the demands of legal certainty are put at risk.