

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 26/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che promuove la libera circolazione di cittadini e imprese semplificando l'accettazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012
NUMERO ATTO	COM(2013) 228
NUMERO PROCEDURA	2013/0119 (COD)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	24/04/2013
DATA DI TRASMISSIONE	29/04/2013
SCADENZA OTTO SETTIMANE	25/06/2013
ASSEGNATO IL	15/05/2013
COMM.NE DI MERITO	1 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a
OGGETTO	Razionalizzazione delle norme e delle procedure attualmente applicate tra gli Stati membri per verificare l'autenticità di alcuni documenti pubblici e modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012.
BASE GIURIDICA	La proposta si basa sull' art. 21, paragrafo 2, TFUE , il quale autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Eliminare gli ostacoli amministrativi all'uso e all'accettazione transfrontalieri di documenti pubblici, i quali hanno un'incidenza diretta sulla libera circolazione dei cittadini, faciliterebbe l'esercizio della libera circolazione dei cittadini. Tale articolo è utilizzato in combinato disposto con l' articolo 114, paragrafo 1, TFUE , che indica le disposizioni da seguire per la realizzazione degli obiettivi di cui all' art. 26, par. 2 TFUE ("l'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati"), autorizzando il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare misure relative al ravvicinamento delle disposizioni che hanno per oggetto

l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. La proposta intende disciplinare i documenti pubblici utilizzati dalle imprese dell'UE in contesti transfrontalieri nel mercato interno, rimuovendo quindi gli ostacoli amministrativi al pieno esercizio delle libertà del mercato interno da parte delle imprese dell'UE.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La proposta risulta conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Gli obiettivi delineati nella proposta hanno un'evidente dimensione transfrontaliera e per loro natura non possono essere affrontati adeguatamente a livello di Stati membri e possono quindi, anche a causa del carattere multinazionale delle azioni previste, essere realizzati meglio a livello dell'Unione. Secondo la Commissione europea la necessità dell'intervento risiede nel:

- ridurre le difficoltà pratiche dovute alle formalità amministrative identificate, in particolare gli adempimenti burocratici, i costi e i ritardi che esse comportano;
- ridurre i costi di traduzione connessi alla libera circolazione dei documenti pubblici nell'UE;
- semplificare il quadro giuridico frammentario relativo alla circolazione di documenti pubblici tra gli Stati membri;
- rendere più efficace l'accertamento dei casi di frode e falsificazione di documenti pubblici;
- eliminare i rischi di discriminazione tra cittadini e imprese dell'Unione.

L'evidente valore aggiunto di un intervento dell'UE è dimostrato dal fatto che viene adottata una misura di semplificazione direttamente applicabile contenente principi orizzontali sulla libera circolazione di documenti pubblici tra gli Stati membri.

Il regolamento si limita altresì a quanto strettamente necessario per conseguire gli scopi che esso si propone, limitandosi ad abolire o semplificare le formalità amministrative identificate.

ANNOTAZIONI:

Eliminare le formalità burocratiche, semplificare le procedure per l'uso e l'accettazione transfrontalieri dei documenti pubblici tra gli Stati membri e armonizzare le norme in materia contribuisce a tutte le iniziative dirette a creare un'Europa dei cittadini e a far funzionare al meglio il mercato unico per le imprese dell'Unione.

Il [Programma di Stoccolma](#) del 2009 sottolinea la necessità di rendere la cittadinanza dell'Unione una realtà tangibile e incentra sui cittadini le politiche europee nel settore della giustizia. Le azioni previste dal Programma mirano a creare un'"Europa dei cittadini" promuovendo, fra l'altro, i loro diritti, in particolare quello alla libera circolazione. Il relativo piano d'azione conferma questo obiettivo e dichiara che per funzionare correttamente lo spazio giudiziario europeo "deve essere soprattutto al servizio dei cittadini e delle imprese e promuovere l'attività economica nel mercato unico (...)". La Commissione europea nel dicembre 2010 ha presentato al pubblico una prospettiva concreta nel [Libro verde "Meno adempimenti amministrativi per i cittadini: promuovere la libera circolazione dei documenti pubblici e il riconoscimento degli effetti degli atti di stato civile"](#), con il quale ha avviato una consultazione sulle possibili modalità per facilitare l'uso e l'accettazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri.

Favorire la mobilità transfrontaliera dei cittadini e delle imprese nell'UE è anche uno dei principali obiettivi degli Atti per il mercato unico ([I](#) e [II](#)) e una delle condizioni indispensabili per dispiegarne le potenzialità, allo scopo di rafforzare la fiducia dei cittadini nel mercato interno e accrescerne il potenziale in quanto vero motore di crescita dell'economia europea. Infine, secondo il recente [piano d'azione "Imprenditorialità 2020"](#), la riduzione degli oneri normativi eccessivi rimane tra le priorità principali dell'agenda politica della Commissione: la burocrazia va eliminata o ridotta ove possibile

per tutte le imprese e in particolare per le microimprese, compresi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti. La presente proposta è una delle iniziative fondamentali dell'[Anno europeo dei cittadini 2013](#): il suo scopo è fare in modo che cittadini e imprese dell'UE godano pienamente dei diritti fondamentali insiti nella cittadinanza europea e connessi al mercato interno. Il suo valore aggiunto consiste nello stabilire principi orizzontali sull'uso e sull'accettazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri, completando il diritto vigente dell'Unione in questo settore, colmando le lacune negli ambiti ancora non disciplinati da quest'ultimo. Parallelamente, la proposta promuove il principio della fiducia reciproca tra le autorità nazionali, in quanto migliora le loro conoscenze sui documenti pubblici degli altri Stati membri e crea una cooperazione amministrativa tra le autorità competenti.

Si è svolta un'ampia consultazione con le parti interessate, gli Stati membri e il pubblico, in particolare in seguito all'adozione del Libro verde della Commissione. Quest'ultima ha ricevuto nel complesso un numero elevato di contributi dagli Stati membri, dalle organizzazioni professionali nazionali e internazionali e dai cittadini.

Le formalità amministrative su cui interviene la proposta consistono **nella legalizzazione e nella postilla richieste per accertare l'autenticità dei documenti pubblici** affinché siano utilizzabili al di fuori dello Stato membro in cui sono stati rilasciati, e riguardano in particolare l'autenticità della firma e la qualità nella quale ha agito il firmatario del documento. Altre formalità applicate a fini analoghi nelle situazioni transfrontaliere sono i requisiti di certificazione per le copie e le traduzioni. I documenti pubblici di uso più frequente tra gli Stati membri, oggetto della proposta sono relativi a: **nascita, decesso, matrimonio, unione registrata¹, filiazione, adozione, residenza, cittadinanza, nazionalità, patrimonio immobiliare, status giuridico e rappresentanza di una società o altra impresa, diritto di proprietà intellettuale e assenza di precedenti penali**. La proposta riguarda i documenti pubblici che vengono rilasciati dalle autorità di uno Stato membro e devono essere presentati alle autorità di un altro Stato membro; non riguarda invece il riconoscimento del contenuto dei documenti redatti dai privati e dei documenti pubblici rilasciati dalle autorità degli Stati membri (**artt. 1-3**).

Secondo la proposta, le autorità non possono chiedere di presentare contestualmente l'originale di un documento pubblico e una sua copia autenticata rilasciata dalle autorità di altri Stati membri e devono accettare una copia non autenticata se il documento originale è presentato insieme a tale copia e devono accettare le certificazioni rilasciate in altri Stati membri. La proposta prevede che le autorità debbano accettare traduzioni non certificate di documenti pubblici rilasciati dalle autorità di altri Stati membri. Se in un caso specifico le autorità dello Stato membro in cui il documento pubblico viene presentato nutrono **dubbi fondati** circa la correttezza o la qualità della traduzione, esse possono richiedere una traduzione certificata del documento o esse possono presentare una richiesta di informazioni alle autorità competenti dello Stato membro in cui sono stati rilasciati i documenti (**artt. 5-7**).

Per garantire l'autenticità dei documenti pubblici che circolano da uno Stato membro all'altro, introduce una **cooperazione amministrativa efficace e sicura** basata sul **sistema di informazione del mercato interno (IMI)** istituito dal [regolamento \(UE\) n. 1024/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio. Il sistema di informazione del mercato interno è un'applicazione software accessibile tramite internet, sviluppata dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri al fine di assistere questi ultimi nell'attuazione concreta dei requisiti relativi allo scambio di informazioni stabiliti in atti dell'Unione, come nel presente regolamento. Una delle funzionalità dell'IMI permette di conservare un repertorio di modelli di documenti pubblici utilizzati nel mercato interno, che possono essere usati per un primo controllo di documenti che non risultano familiari. La proposta contiene inoltre le modalità relative alla designazione, alle funzioni e alle riunioni delle **autorità centrali**, le quali forniscono assistenza per le richieste di informazioni. Fra l'altro, le autorità centrali forniscono e aggiornano regolarmente le buone prassi in materia di prevenzione delle frodi nei documenti pubblici (**artt. 8-10**).

La proposta stabilisce moduli standard multilingue dell'Unione in tutte le lingue ufficiali, relativi a nascita, decesso, matrimonio, unione registrata e status giuridico e rappresentanza di una società o

¹ Non riconosciuta nel nostro paese.

altra impresa. Tali moduli potranno essere utilizzati, su base volontaria, dai cittadini e dalle società o altre imprese parallelamente, e in alternativa, ai documenti pubblici nazionali, e avranno lo stesso valore probatorio ufficiale di documenti pubblici analoghi rilasciati dalle autorità degli Stati membri di rilascio. Se per un determinato documento pubblico è stato creato un modulo standard multilingue dell'Unione, le autorità di uno Stato membro devono rilasciarlo su richiesta qualora in tale Stato esista un documento pubblico equivalente. Ciascuno Stato membro stabilisce nel suo ordinamento interno quali autorità debbano rilasciare i moduli. La Commissione redigerà orientamenti dettagliati sul rilascio dei moduli standard multilingue dell'Unione, in collaborazione con le autorità centrali degli Stati membri **(artt. 11-15)**.

La proposta non pregiudica l'applicazione del diritto dell'Unione che contiene disposizioni sulla legalizzazione, formalità analoghe o di altro tipo, né l'applicazione del diritto dell'Unione sulla firma elettronica e l'identificazione elettronica. Infine, la proposta non pregiudica il ricorso ad altri sistemi di cooperazione amministrativa istituiti dal diritto dell'Unione che prevedano scambi di informazioni tra gli Stati membri in specifici settori **(artt. 16-18)**.

La Commissione dovrebbe valutare l'applicazione del regolamento ogni tre anni e redigere una relazione, corredata di proposte di modifica. In tale contesto, la Commissione dovrebbe in particolare valutare se l'ambito di applicazione del regolamento debba essere esteso ad altre categorie di documenti pubblici **(art. 21)**.

La presente proposta di regolamento è stata segnalata dal Governo, ai sensi della legge 234/2012, tra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Il Ministero dell'interno e del Ministero della giustizia hanno inviato due relazioni² in merito alla proposta in quanto le misure di semplificazione previste attengono a documenti che rientrano nell'interesse del primo (nascita, decesso, nome, matrimonio, filiazione, adozione, residenza e cittadinanza rilasciati dagli ufficiali di anagrafe e stato civile³) quanto del secondo ministero (documenti relativi a patrimonio immobiliare, stato giuridico e rappresentanza di una società o di altra impresa, diritti di proprietà intellettuale, assenza di precedenti penali). La proposta presenta aspetti d'interesse anche per il dipartimento della pubblica amministrazione e semplificazione della Presidenza del Consiglio.

In entrambe le relazioni si sottolinea come la proposta incida favorevolmente sulle attività dei cittadini e delle imprese, intervenendo per snellire le procedure e sotto il profilo degli adempimenti e dei tempi di attesa, ma si segnalano alcune perplessità per quanto riguarda la soluzione dei casi in cui vi sia un "fondato dubbio" relativo alla traduzione o all'autenticità delle firme o all'identità del bollo e del timbro, perplessità che andranno affrontate nel corso del negoziato, migliorando la formulazione della proposta.

Si segnala che le misure previste incidono sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sia sotto il profilo delle competenze sia come organizzazione delle strutture in senso stretto⁴. È inoltre prevista la creazione di un'autorità centrale competente al rilascio delle informazioni in caso di "fondato dubbio".

10 giugno 2013

A cura di Vitaliana Curigliano

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

² Trasmesse ai sensi dell'art. 6, commi 4 e 5, della legge n. 234/2012. Le relazioni integrali sono a disposizione delle commissioni competenti.

³ art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁴ In particolare sul dipartimento per gli affari interni e territoriali del ministero dell'interno e sull'organizzazione dei Comuni, titolari della competenza ad emettere i documenti in oggetto e a riscontrarne l'autenticità.

Per quanto riguarda l'impatto sull'ordinamento nazionale, si segnala che la proposta incide, restringendone l'ambito di applicazione, sulla legislazione in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, artt. 3 e 33) e sull'ordinamento dello stato civile (D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, artt. 21 e 22). La proposta interviene anche sull'applicazione delle disposizioni del diritto internazionale pattizio della Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri; la Convenzione di Atene del 15 settembre 1977, sulla dispensa dalla legalizzazione di alcuni documenti e atti; sulla Convenzione firmata a Bruxelles il 25 maggio 1987 relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli stati membri delle Comunità europee.