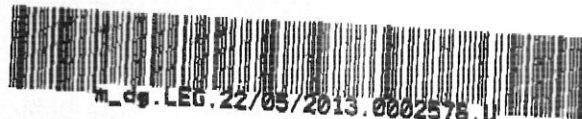




Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Prot.: 8.5.2013 2265 E 6/1/2-4 UL



All. 1 (6)

alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche Europee
Ufficio Coordinamento Politiche UE

Servizio II - Segreteria CIAE

e, p.c.

Al Capo di Gabinetto
sede

all'Ufficio per il coordinamento della attività internazionale
(U.C.A.I.)
sede

Oggetto: 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 . 9037/13. COM (2013)228 final - relazione ai sensi dell'art. 6, commi 4 e 5 e all'art. 24, comma 2, della legge 234/12

Con riferimento alle norme sopra richiamate, si trasmette la prevista relazione, completa di nota sulle norme nazionali vigenti interessate dalla proposta di cui all'oggetto.

Il Capo dell'Ufficio

(6)



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234

OGGETTO: 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 . 9037/13. COM (2013)228 final – relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 234/12.

Premessa

La proposta di regolamento in esame si inserisce nel contesto delle determinazioni con le quali l'Unione Europea vuole contribuire a superare la crisi finanziaria ed economica che affligge l'Europa: in particolare si colloca nell'ambito delle iniziative dell'Anno europeo dei cittadini 2013.

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 rappresenta, senza dubbio, una iniziativa rilevante al fine di creare una Europa dei cittadini e far funzionare al meglio il mercato unico per le imprese dell'Unione.

Lo 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 valore aggiunto di tale proposta consiste nello stabilire principi orizzontali sull'uso e la accettazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri (così completando il diritto dell'Unione in questo settore e sostenendo le iniziative UE volte a semplificare la vita dei cittadini e le condizioni commerciali degli operatori economici). Nel contempo, la proposta mira, altresì, a promuovere 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.

L'esigenza di un regolamento quale quello proposto nasce dalla constatazione che i cittadini e le imprese dell'Unione che intendono esercitare il loro diritto alla libera circolazione o di godere della libertà del mercato interno, incontrano una serie di difficoltà al momento di presentare alle autorità i documenti pubblici necessari e nel farli accettare nello Stato membro nel quale intendono recarsi, difficoltà che i cittadini di quello Stato non incontrano.

Le formalità amministrative di cui si tratta consistono nella legalizzazione e nella postilla richieste per accertare la autenticità dei documenti pubblici affinché siano utilizzabili al di fuori dello Stato membro in cui sono rilasciati; a queste di aggiungono le formalità applicate quanto ai requisiti per la certificazione delle copie e le traduzioni.

Rispetto dei principi comunitari

Principio di attribuzione

In virtù del principio di attribuzione, l'Unione Europea può agire "esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, par 1 e 2 TUE). L'Unione Europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri" (art 4, par. 1 e 5 par 2 TUE).

Ciò premesso, l'art. 21, paragrafo 2, del TFUE, 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, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione dei medesimi. La eliminazione degli ostacoli amministrativi relativi all'uso e all'accettazione transfrontalieri di documenti pubblici deve ritenersi idonea a facilitare l'esercizio della libera circolazione dei cittadini di cui all'art. 21 par. 2 citato TFUE.

L'art. 26 TFUE stabilisce che "l'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati".

L'art. 114 TFUE indica le disposizioni da seguire per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 26: poiché l'art. 114 citato è inserito nel capo che si occupa del "ravvicinamento delle legislazioni", ne consegue che, dal combinato disposto delle norme citate si desume la pacifica attribuzione alla UE della competenza ad adottare misure relative al ravvicinamento delle disposizioni che hanno una incidenza sul pieno esercizio delle libertà del mercato interno (all'art. 26 par. 2 TFUE) e quindi, per quanto rileva in questa sede, alla emanazione di disposizioni che, agevolando l'uso e l'accettazione transfrontalieri dei documenti pubblici, facilitano la circolazione sul territorio della UE dei cittadini e delle loro imprese.

Deve, pertanto, ritenersi rispettato il principio di attribuzione.

Principio di sussidiarietà

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, l'esercizio delle competenze dell'Unione "si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità" (art. 5, par. 1).

Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che "in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri...ma possono ...essere conseguiti meglio a livello dell'Unione".

La dimensione transfrontaliera dei problemi che si sono sopra descritti risulta del tutto evidente, così come non necessita di specifica illustrazione (per la sua palese evidenza) la necessità di un intervento a livello europeo per risolverli. Una iniziativa da parte di singoli Stati, infatti, non sarebbe idonea a raggiungere lo scopo: non solo per il mosaico di legislazioni che si verrebbe a creare ma anche perché sarebbe contrario all'obiettivo della certezza giuridica e non potrebbe rafforzare la fiducia reciproca tra le autorità nazionali.

Un intervento da parte della UE, viceversa, è il solo in grado di offrire una soluzione efficace in tale ambito, consentendo ai cittadini e alle imprese della Unione di utilizzare diverse categorie di documenti pubblici in situazioni transfrontaliere senza dover soddisfare plurime formalità amministrative spesso onerose e sproporzionate. Il principio di sussidiarietà deve, quindi, ritenersi rispettato.

Principio di proporzionalità

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di proporzionalità in virtù del quale "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. (Anche il principio, in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di tale principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi.

La proposta, infatti, non cerca di armonizzare i documenti pubblici degli Stati membri o le regole che ne disciplinano la circolazione all'interno della UE: si limita ad abolire o semplificare le formalità amministrative identificate, introducendo nel contempo gli elementi necessari per consentire di certificare l'autenticità dei documenti in caso di "fondato dubbio".

Valutazione complessiva del progetto

Il progetto merita di essere valutato positivamente.

Non può che essere valutata con favore, infatti, una iniziativa che mira a facilitare la circolazione dei cittadini e delle loro imprese sul territorio della Unione, eliminando quanto più possibile gli ostacoli burocratici alla realizzazione di tale circolazione.

Nello specifico, la proposta introduce una serie di norme che esentano i documenti pubblici, che rientrano nel suo campo di applicazione, dalla legalizzazione o formalità analoghe (postilla); prevede, inoltre, la semplificazione di altre formalità connesse alla accettazione transfrontaliera di documenti pubblici e cioè delle copie autenticate e delle traduzioni certificate (è prevista, a tal fine, la realizzazione di moduli standard multilingue).

La proposta non riguarda il contenuto dei documenti pubblici rilasciati da uno Stato membro; riguarda invece i documenti rilasciati da uno Stato membro che devono essere presentati in un altro Stato membro.

Si tratta, in particolare, dei documenti pubblici dotati di valore probatorio ufficiale per quanto riguarda: nascita, decesso, nome, matrimonio o unione registrata, filiazione, adozione, residenza, cittadinanza, nazionalità, patrimonio immobiliare, status giuridico e rappresentanza di una società o altra impresa, dritto di proprietà intellettuale e assenza di precedenti penali. Sono, invece, esclusi, per la loro diversa natura, i documenti redatti da privati, nonché i documenti redatti da autorità di Paesi terzi.

Si segnala, che la proposta di regolamento in esame riguarda anche la circolazione del documento relativo alla "Unione registrata": tralasciata ogni valutazione politica che non spetta questo Ufficio, si ricorda solo che nel nostro Paese, allo stato le "unioni registrate" non sono riconosciute.

Si rileva, altresì, che desta qualche perplessità l'attuale formulazione della proposta (suscettibile però di essere migliorata nel corso del negoziato, sicché il rilievo non incide sul giudizio complessivamente positivo espresso sulla proposta) per quanto riguarda la soluzione dei casi in cui vi sia un "fondato dubbio" sia quanto alla traduzione, sia quanto alla autenticità in ordine alla firma, alla qualità nella quale ha agito il firmatario del documento, quanto alla identità del bollo o del timbro (articoli 6 e 7).

Infatti, se è opportuno prevedere un meccanismo che scongiuri le frodi, quello proposto non pare, tuttavia, adeguato: la indeterminatezza dei casi in cui si consente di sollevare il dubbio è tale da indurre a ritenere che il "dubbio" sarà sollevato troppo spesso, con la conseguenza di vanificare lo scopo della proposta. Il tempo necessario per la verifica, inoltre, sarà, ragionevolmente tale da vanificare le finalità stesse del regolamento, sicché sarebbe invece opportuno prevedere efficaci strumenti idonei a ridurre preventivamente le possibilità di frode.

Impatto del progetto

Si apprende dalla relazione al progetto, che i costi previsti a carico del bilancio UE sono di scarsa entità e si riferiscono principalmente alle attività di formazione e alle riunioni. Quanto ai singoli Stati e, in particolare, al nostro Paese, a una prima analisi la creazione di un nuovo modulo IMI (informazione Mercato Interno) per sostenere la cooperazione amministrativa prevista dalla proposta non impone nuovi costi e può essere coperta dalle procedure generiche già sviluppate: non dovrebbe, quindi, essere necessario sviluppare un nuovo server specifico per i documenti pubblici. Anche per l'aggiunta di nuovi utenti al sistema di informazione del mercato interno dopo l'applicazione del presente regolamento, potrebbe essere sufficiente la capacità della attuale infrastruttura.

La proposta non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

Quanto alla incidenza sulla organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, si segnala che la proposta viene ad incidere sulla predetta organizzazione, sia sotto il profilo delle competenze, sia come organizzazione della struttura in senso stretto. (E' prevista la designazione di una "Autorità Centrale" competente al rilascio delle informazioni in caso di "fondato dubbio").

Tabella di corrispondenza

Come già ricordato, la proposta di regolamento in esame non cerca di armonizzare i documenti pubblici degli Stati membri né le regole che ne disciplinano la circolazione all'interno della UE: la proposta è una misura semplificativa di natura orizzontale che si realizza attraverso l'eliminazione di formalità amministrative sproporzionate ed onerose, in particolare l'abolizione degli obblighi di legalizzazione e della Apostilla, nonché la semplificazione dell'uso di copie e delle traduzioni.

Premesso che per "legalizzazione" di un documento si intende il "processo di certificazione di un documento in modo che sia ufficialmente riconosciuto da un sistema giuridico in un Paese straniero attraverso i canali diplomatici", si ricorda che la Convenzione Aia 5 ottobre 1961 ha sostituito, per i Paesi firmatari, la legalizzazione con la Apostilla (o Apostille): certificazione - apposta da una delle Autorità identificate dalla Convenzione stessa - che convalida, con pieno valore giuridico sul piano internazionale, l'autenticità di qualsivoglia atto pubblico.

Successivamente, in forza della convenzione di Bruxelles 25 maggio 1968 non è più necessaria alcuna forma di legalizzazione dei documenti: tale convenzione, tuttavia, non è entrata in vigore in quanto non ratificata da tutti gli Stati membri ed è applicata in via provvisoria da sei di essi (Italia, Belgio, Francia, Irlanda, Danimarca e Lettonia) nelle reciproche relazioni.

Ciò premesso, quanto all'ordinamento interno, si ritiene che la proposta di regolamento inciderà sul DPR 28 dicembre 2000 n. 445 ("Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"), in particolare sull'art. 33

("Legalizzazione di firme e atti da e per l'estero").

Sia pure in misura minore, potrebbe incidere anche sul d.lgs. 3 febbraio 2011 n. 71 (Ordinamento e funzioni degli Uffici Consolari, ai sensi dell'art. 14, comma 18, della legge n. 246/2005).