



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N. 5004/A2013-000672
All. 2

Roma, 23 maggio 2013

- ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Ufficio Coordinamento Politiche UE –Segreteria CIAE
(rif. nota DPE n.3314 P-4.22.14 dell'8.5.2013)

E, p.c.:

- AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI
Direzione Generale dell'Unione europea
- AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Ufficio di Gabinetto
Ufficio Legislativo
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento della Pubblica Amministrazione e Semplificazione

R O M A

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 - **COM (2013) 228**.

Con riferimento alla nota sopra richiamata, si trasmette, per gli aspetti di competenza di questa Amministrazione, la relazione prevista dall'articolo 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", relativa alla proposta di regolamento indicata in oggetto.

La relazione è integrata da una tavola esplicativa degli strumenti giuridici sui quali incideranno le disposizioni recate dalla proposta legislativa della Commissione, il cui impatto ricadrà non tanto su norme precipe, quanto su un quadro giuridico complesso, costituito da un insieme di norme nazionali e internazionali.

Le misure di semplificazione previste attengono a documenti di varia natura, tra i quali quelli di seguito elencati rientrano nell'ambito di interesse di questo Ministero: nascita, decesso, nome, matrimonio, filiazione, adozione, residenza e cittadinanza. I certificati relativi a tali eventi e status sono rilasciati dagli ufficiali di anagrafe e di stato civile, nell'esercizio di funzioni statali (art. 54 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

I restanti documenti contemplati dalla proposta di regolamento (patrimonio immobiliare, status giuridico e rappresentanza di una società o di altra impresa, diritti di proprietà intellettuale, assenza di precedenti penali) attengono, invece, alla competenza di altre amministrazioni e, in primo luogo, a quelle del Ministero della Giustizia, che, peraltro, curerà la trattazione della proposta in sede di Consiglio GAI.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

Si soggiunge, infine, che la proposta, introducendo una semplificazione delle formalità amministrative relative all'uso e all'accettazione di documenti pubblici tra gli Stati membri, potrebbe presentare aspetti d'interesse anche per la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Pubblica Amministrazione e Semplificazione.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Bruno Frattasi



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

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.

COM (2013) 228.

Atto comunitario - Finalità e contesto

La proposta di regolamento costituisce l'esito delle iniziative preannunciate dalla Commissione europea nell'ambito del Programma di Stoccolma del 2009 "*Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*", che sottolinea la necessità di rendere la cittadinanza dell'Unione una realtà tangibile. La proposta rappresenta, inoltre, il seguito del 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*".

Il sistema di accettazione dei documenti pubblici nell'Unione europea, prefigurato nella proposta, consentirà di agevolare, per i cittadini e le imprese dell'Unione, l'esercizio del diritto alla libera circolazione e delle libertà del mercato interno, eliminando formalità amministrative (legalizzazione e postilla), invero sproporzionate e onerose rispetto alla tradizionale esigenza dello Stato membro ricevente di accertare l'autenticità dei documenti presentati.

Il regolamento proposto consentirà di uniformare le procedure e superare la frammentarietà dell'attuale quadro giuridico in materia, basato, fondamentalmente, su convenzioni internazionali multilaterali e bilaterali.

A - Rispetto dei principi comunitari

La proposta di regolamento rispetta il **principio di attribuzione**, in quanto l'articolo 21, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (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 degli stessi.

Tale base giuridica si completa, per quanto concerne i documenti pubblici utilizzati dalle imprese dell'Unione europea in contesti transfrontalieri nel mercato interno, con l'articolo 114, paragrafo 1, del TFUE, che autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare misure relative al ravvicinamento delle disposizioni in materia di instaurazione e funzionamento del mercato interno e, pertanto, complementare all'art. 21 citato.

La proposta di regolamento rispetta il **principio di sussidiarietà**, poiché l'obiettivo di creare un sistema di accettazione omogeneo ed uniforme non può essere conseguito in misura sufficiente dai singoli Stati membri, i cui ordinamenti recano infatti discipline diverse tra loro, anche secondo il diverso stato di adesione alle numerose convenzioni internazionali, bilaterali o multilaterali attualmente vigenti nella materia.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

In considerazione della complessa architettura dell'attuale sistema di accettazione della documentazione tra Stati, e della necessità di norme di funzionamento comuni, il regolamento appare l'unico strumento giuridico che si presti a tale scopo.

La proposta di regolamento rispetta il **principio di proporzionalità**, poiché il contenuto e la forma dello strumento prescelto dalla Commissione risultano in rapporto con la finalità perseguita. La proposta si limita ad abolire o semplificare le formalità amministrative legate alla produzione dei documenti nella stessa indicati e disciplina le procedure necessarie per consentire di verificarne l'autenticità in caso di dubbio fondato, in tempi brevi (30 giorni) e senza incidere sulla disciplina degli istituti giuridici che sono attestati dai documenti.

L'articolato dimostra, inoltre, che le misure proposte sono proporzionate anche sotto il profilo dei conseguenti oneri, in considerazione dei vantaggi attesi.

B - Valutazione del progetto

Il progetto può essere valutato positivamente. Infatti, gli ostacoli amministrativi all'uso e all'accettazione transfrontalieri di documenti pubblici hanno un'incidenza diretta sulla libera circolazione dei cittadini e, pertanto, la loro eliminazione accrescerebbe l'effettiva realizzazione dei diritti fondati sull'articolo 21, paragrafo 2, del TFUE.

La proposta contiene inoltre meccanismi di accertamento della veridicità dei documenti, nei casi di fondato dubbio, con ciò preservando la certezza dei rapporti giuridici.

Le disposizioni contenute nel progetto normativo possono, pertanto, ritenersi conformi all'interesse nazionale.

Sotto il profilo delle **prospettive negoziali**, questa Amministrazione intende proporre alla Commissione di procedere ad una più puntuale definizione, tra quelle contenute nell'art. 2, del concetto di "*traduzione certificata*", anche al fine di chiarire l'ambito applicativo dell'ultimo periodo dell'art. 6, par 2, in base al quale "*l'autorità accetta traduzioni certificate redatte in altri Stati membri*". Analogamente, si intende procedere per l'esplicazione del concetto di "*identità del bollo o del timbro*", di cui all'art. 7, par. 2, lett. c), posto che nella precedente lett. a) è utilizzato il termine "*autenticità*", con riferimento alla firma, con ciò ingenerando il dubbio che a siffatta differente terminologia corrisponda una diversità di fattispecie.

Sarà, infine, segnalato l'erroneo riferimento, nel modello di certificato multilingue riportato nell'allegato 1 alla proposta di regolamento, al decesso anziché alla nascita.

C - Valutazione d'impatto

Per quanto riguarda l'**impatto dal punto di vista finanziario**, l'articolo 8 della proposta prescrive, in caso di fondato dubbio sull'autenticità dei documenti, l'utilizzo del sistema di informazione del mercato interno, istituito dal Regolamento (UE) n. 1042/2012, dalla cui fruizione potrebbero derivare oneri organizzativi. Per i costi di formazione, legati all'utilizzo sistema stesso da parte di nuovi operatori, la proposta prevede una copertura da parte dell'Unione.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

In ordine all'**impatto sulle competenze regionali e delle autonomie locali**, si rileva che la proposta rientra nell'ambito delle competenze statali in materia di stato civile e di anagrafe, di cui all'articolo 117, comma secondo, lett. i), della Costituzione.

Con riguardo all'**impatto sull'ordinamento nazionale**, per il quale si allega una tabella esplicativa degli strumenti di diritto interno e internazionale, si rileva che la proposta incide, restringendone l'ambito di applicazione, sulla legislazione in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (artt. 3 e 33) e sul regolamento dell'ordinamento dello stato civile, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (artt. 21 e 22). La proposta determina inoltre la riduzione delle ipotesi di applicazione delle disposizioni del diritto internazionale pattizio di cui alle seguenti Convenzioni:

- Convenzione riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri (l'Aja, 5 ottobre 1961), ratificata in Italia con legge 20 dicembre 1966, n. 1253, che prevede che nei casi oggetto di applicazione la sola formalità richiedibile per attestare la autenticità è l'apostille (artt. 3 e 4 della convenzione);
- Convenzione sulla dispensa dalla legalizzazione per taluni atti e documenti (Atene, 15 settembre 1977), ratificata in Italia con legge 25 maggio 1981, n. 386, che prevede la soppressione dell'apostille e dispone, per la richiesta di accertamento, in caso di grave dubbio sull'autenticità del documento, un modulo plurilingue, secondo un modello allegato (art. 4 della convenzione);
- La proposta determina, infine, nei rapporti tra gli Stati membri, il superamento della Convenzione relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 25 maggio 1987, ratificata in Italia con legge 24 aprile 1990, n. 106.

Per quanto attiene, infine, all'**impatto sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni**, si evidenzia che gli adempimenti conseguenti all'applicazione delle misure previste dalla proposta incidono sull'organizzazione del Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, e sull'organizzazione dei comuni, considerato che per i documenti di stato civile e di anagrafe il Ministero dell'interno rivestirà il ruolo di autorità centrale e, contestualmente, i comuni saranno coinvolti nell'attività di applicazione della nuova disciplina, quali titolari della competenza sia ad emettere i documenti di stato civile e di anagrafe, sia a riscontrare l'autenticità degli stessi, ove presentati in uno Stato membro, in caso di fondato dubbio da parte dell'autorità ricevente.

Relativamente, infine, all'**impatto sulle attività dei cittadini e delle imprese**, la proposta, complessivamente, incide favorevolmente, considerato che il sistema, una volta avviato, sarà vantaggioso, in particolare per lo snellimento delle procedure, sotto il profilo degli adempimenti e dei tempi di attesa.



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

TABELLA ESPLICATIVA DEL QUADRO NORMATIVO VIGENTE

Convenzione riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri, adottata a l'Aja il 5 ottobre 1961, ratificata in Italia con legge 20 dicembre 1966, n. 1253. Prevede che nei casi oggetto di applicazione, la sola formalità richiedibile per attestare la autenticità è l'*apostille* (artt. 3 e 4 della convenzione);

Convenzione sulla dispensa dalla legalizzazione per taluni atti e documenti, firmata ad Atene il 15 settembre 1977, ratificata in Italia con legge 25 maggio 1981, n. 386. Abolisce la legalizzazione l'*apostille* e prevede, in caso di grave dubbio sull'autenticità del documento, un modulo plurilingue, secondo un modello allegato (art. 4 della convenzione);

Convenzione relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 25 maggio 1987, ratificata in Italia con legge 24 aprile 1990, n. 106. Si applica agli atti pubblici che, redatti sul territorio di uno Stato contraente, devono essere esibiti sul territorio di un altro Stato contraente o ad agenti diplomatici o consolari di un altro Stato contraente, anche se detti agenti svolgono le loro funzioni sul territorio di uno Stato che non è parte alla presente convenzione (art. 1 della convenzione);

Decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 recante "Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile", artt. 21 ("Registrazione e legalizzazione di atti"), comma 3¹ e 22 ("Traduzione del contenuto di documenti")²;

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 recante "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa", artt. 3 ("Soggetti")³ e 33 ("Legalizzazione di firme di atti da e

¹ "3. I documenti e gli atti dello stato civile formati all'estero da autorità straniere devono essere legalizzati dall'autorità diplomatica o consolare competente, se non è disposto diversamente".

² "1. Fermo restando quanto stabilito da convenzioni internazionali, i documenti scritti in lingua straniera devono essere accompagnati da una traduzione in lingua italiana che deve essere certificata conforme al testo straniero dall'autorità diplomatica o consolare ovvero da un traduttore ufficiale o da un interprete che attesti con giuramento davanti all'ufficiale dello stato civile la conformità al testo straniero."

³ "1. Le disposizioni del presente testo unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea. 2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani. 3. Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante. 4. Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI