

Bruxelles, 24.4.2013
SWD(2013) 145 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

regolamento 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 final }

{ SWD(2013) 144 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

regolamento 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

INDICE

1.	Definizione del problema.....	3
2.	Analisi della sussidiarietà.....	4
3.	Principali obiettivi strategici	5
4.	Opzioni strategiche.....	5
5.	Valutazione dell'impatto delle opzioni strategiche	6
6.	Opzione prescelta	8
7.	Monitoraggio e valutazione.....	8

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Quando i cittadini e le imprese dell'UE intendono esercitare il loro diritto alla libera circolazione o godere delle libertà del mercato interno, scegliendo di soggiornare o stringere relazioni commerciali in un altro Stato membro, si trovano di fronte a una serie di difficoltà nel presentare i documenti pubblici necessari e nel farli accettare a tale Stato membro. Devono sottoporsi a formalità amministrative sproporzionate e gravose per dimostrare l'autenticità di vari documenti pubblici e combattere contro l'incertezza giuridica. Le formalità in questione sono la legalizzazione, la postilla, le copie autenticate e le traduzioni certificate.

La presente misura ha due scopi:

- (1) ridurre l'incertezza giuridica, i costi e le lunghe procedure richieste dalle suddette formalità, che complicano l'esercizio del diritto dei cittadini dell'UE alla libera circolazione e le libertà delle imprese dell'UE nel mercato interno, e
- (2) fornire le garanzie necessarie per impedire l'uso di documenti pubblici falsificati all'interno dell'UE.

La funzione principale dei documenti pubblici è fornire la prova fattuale degli atti di un'autorità pubblica che essi registrano. Mentre i documenti pubblici nazionali sono considerati autentici senza bisogno di prove aggiuntive, i documenti pubblici rilasciati in altri Stati membri sono accettati nello Stato membro in cui sono presentati a condizione che la loro autenticità sia provata mediante la postilla, la legalizzazione o un modulo particolare, cioè le copie autenticate e le traduzioni certificate.

Tipici esempi di documenti pubblici connessi ai diritti dei cittadini e delle imprese dell'UE, che sono soggetti alle suddette formalità amministrative, sono:

- gli atti di stato civile (ad esempio i documenti relativi alla nascita, al decesso e al matrimonio);
- i documenti relativi alla residenza, alla cittadinanza e alla nazionalità;
- i documenti relativi al patrimonio immobiliare;
- i documenti relativi allo status giuridico e alla rappresentanza di una società o altra impresa;
- i documenti relativi ai diritti di proprietà intellettuale;
- i documenti che provano l'assenza di precedenti penali.

Le formalità della legalizzazione, della postilla, delle copie autenticate e delle traduzioni certificate sono meccanismi antiquati e sproporzionati per attestare l'autenticità dei documenti pubblici, mentre si potrebbero introdurre meccanismi più efficaci per i casi di dubbio fondato, che permetterebbero di consolidare la fiducia reciproca tra gli Stati membri all'interno del mercato unico.

Gli strumenti giuridici esistenti a livello dell'UE e internazionale non offrono soluzioni soddisfacenti per agevolare l'accettazione dei documenti pubblici negli Stati membri.

Il diritto dell'UE affronta la questione dell'autenticità dei documenti pubblici su base settoriale, talvolta esplicitamente, ma in generale in modo incoerente. Si possono complessivamente distinguere tre approcci:

- (1) gli strumenti applicabili del diritto dell'UE esentano esplicitamente i documenti dai requisiti di autenticazione (ad esempio gli strumenti in materia di giustizia civile per quanto riguarda gli atti giudiziari);
- (2) gli strumenti applicabili del diritto dell'UE non contengono riferimenti espliciti all'autenticazione, ma forniscono altri mezzi per verificare l'autenticità dei documenti pubblici originari di altri Stati membri (ad esempio il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali); e
- (3) gli strumenti non contengono riferimenti espliciti alla soppressione dell'obbligo di autenticazione, né forniscono mezzi alternativi a tal fine (ad esempio la libera circolazione delle persone).

Per quanto riguarda le copie autenticate e le traduzioni certificate, nel diritto vigente dell'UE vi sono strumenti (ad esempio la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) in virtù dei quali gli Stati membri possono non richiedere che un documento sia presentato sotto forma di originale, di copia autenticata o di traduzione certificata.

Esiste inoltre un ampio corpus di strumenti di diritto internazionale che applicano metodi divergenti riguardo a questi aspetti dei documenti pubblici, tra cui la convenzione dell'Aia sulla postilla, la convenzione di Bruxelles relativa all'abolizione della legalizzazione degli atti degli Stati membri e varie convenzioni della Commissione internazionale dello stato civile.

Tali strumenti, tuttavia, si sono rivelati insufficienti per ottenere l'auspicata riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese dell'UE, e pertanto limitano l'esercizio di diritti fondamentali. A causa di tali carenze, in molte situazioni cittadini e imprese dell'UE si trovano tuttora di fronte a procedure lunghe e costose.

Si può calcolare che nel corso di un anno la spesa sostenuta da cittadini e imprese dell'UE per ottenere postille ad uso interno dell'UE ammonti a più di 25 milioni di euro. Si stima inoltre che le spese complessive annuali per ottenere la legalizzazione di documenti pubblici siano comprese tra 2,3 e 4,6 milioni di euro. I costi annuali sostenuti da cittadini e imprese dell'UE per ottenere copie autenticate si calcolano a circa 75-100 milioni di euro. I costi totali per le traduzioni certificate a carico di cittadini e imprese dell'UE ammonterebbero infine a 100-200 milioni di euro all'anno.

Per tutti questi motivi è necessaria una strategia orizzontale che agevoli e rafforzi l'esercizio del diritto dei cittadini dell'UE alla libera circolazione e la libertà delle imprese dell'UE di stabilirsi e prestare servizi all'interno del mercato unico.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'UE è in una posizione migliore, rispetto agli Stati membri, per abolire la legalizzazione e la postilla e per semplificare il requisito delle copie autenticate e delle traduzioni certificate, e al contempo per costituire un quadro transfrontaliero e transettoriale dell'UE diretto a individuare più efficacemente le frodi e le falsificazioni di documenti pubblici.

Un'azione a livello dell'UE aiuterebbe cittadini e imprese dell'Unione a utilizzare diverse categorie di documenti pubblici in situazioni transfrontaliere senza formalità amministrative sproporzionate, onerose e costose. Per questi motivi, un intervento dell'Unione europea sarebbe **più efficace**.

L'**evidente valore aggiunto** di un intervento dell'UE consiste nello stabilire una misura di semplificazione direttamente applicabile, contenente principi orizzontali sulla libera circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri.

L'intervento a livello dell'UE rispetterebbe il **principio di proporzionalità**, concentrandosi esclusivamente sull'abolizione e sulla semplificazione delle formalità amministrative identificate.

3. PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI

In base alla definizione del problema, si definiscono i seguenti obiettivi generali e specifici.

Obiettivo generale:

- facilitare e rafforzare il pieno esercizio dei diritti di libera circolazione nell'UE da parte di cittadini e imprese dell'Unione.

Obiettivi specifici:

- ridurre le difficoltà causate dalle formalità amministrative per l'accettazione di documenti pubblici originari di altri Stati membri;
- semplificare il quadro giuridico frammentario che disciplina la circolazione di documenti pubblici tra gli Stati membri;
- rendere più efficace l'identificazione dei casi di frode e falsificazione di documenti pubblici;
- eliminare i rischi di discriminazione tra cittadini e imprese dell'Unione.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state analizzate cinque opzioni e sette sub-opzioni dell'opzione 4.

Opzione 1: **status quo** (scenario di base).

Opzione 2: **misura non legislativa che promuove le migliori prassi degli Stati membri per agevolare la circolazione transfrontaliera di documenti pubblici.**

Opzione 3: **ratifica della convenzione di Bruxelles del 1987 da parte di tutti gli Stati membri**, incoraggiati dalla Commissione, con conseguente abolizione della legalizzazione e della postilla per un'ampia gamma di documenti pubblici e ricorso alla cooperazione amministrativa prevista dalla convenzione.

Opzione 4: **misura legislativa che promuove la libera circolazione di cittadini e imprese semplificando le formalità amministrative connesse all'uso e all'accettazione di alcuni**

documenti pubblici nell'UE, completata dal miglioramento della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e dal rilascio di moduli standard multilingue.

Tale strumento abolirebbe la legalizzazione e la postilla e il suo campo di applicazione sarebbe ulteriormente ampliato con l'aggiunta di disposizioni volte a semplificare l'uso transfrontaliero di copie autenticate e traduzioni certificate.

Il miglioramento della cooperazione amministrativa si può ottenere mediante tre sub-opzioni:

sub-opzione 4A: cooperazione amministrativa quale prevista dall'opzione 3;

sub-opzione 4B: cooperazione amministrativa basata sul sistema di informazione del mercato interno in casi di dubbio fondato sull'autenticità di documenti pubblici;

sub-opzione 4C: creazione di una rete di registri anagrafici, basata sulla rete europea degli uffici di stato civile (*European Civil Registry Network, ECRN*).

La questione dei moduli standard multilingue può essere affrontata mediante tre sub-opzioni:

sub-opzione 4D: mantenimento dello status quo, vale a dire nessuna introduzione di moduli standard;

sub-opzione 4E: introduzione di moduli standard obbligatori da utilizzare in concreti casi transfrontalieri;

sub-opzione 4F: introduzione di moduli standard facoltativi allegati a documenti pubblici nazionali da utilizzare in altri Stati membri;

sub-opzione 4G: introduzione di moduli standard facoltativi utilizzati indipendentemente in casi transfrontalieri, mentre i documenti pubblici nazionali corrispondenti continuerebbero a esistere a livello nazionale.

Opzione 5: piena armonizzazione di documenti pubblici e norme che ne disciplinano la circolazione all'interno dell'UE.

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE OPZIONI STRATEGICHE

Opzione 1: non si prevede alcun effetto di questa opzione in termini di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi.

Opzione 2: l'efficacia prevista è molto scarsa. Nonostante l'effetto positivo indiretto dovuto alla riduzione dei tempi di controllo dei documenti pubblici originari di un altro Stato membro e al miglioramento degli scambi di informazioni, le formalità amministrative esistenti sussisterebbero e il quadro giuridico resterebbe frammentario. Inoltre, si prevede un'incidenza positiva molto debole sull'individuazione delle frodi.

Opzione 3: non garantirebbe un miglioramento dell'attuale situazione, perché gli Stati membri non hanno l'obbligo giuridico di ratificare tale convenzione. Se e quando la convenzione fosse ratificata da tutti gli Stati membri, avrebbe un impatto positivo sul pieno esercizio del diritto dei cittadini dell'UE alla libera circolazione e delle libertà delle imprese dell'UE nel mercato interno, grazie all'abolizione della legalizzazione e della postilla nella circolazione transfrontaliera dei documenti pubblici. Il valore aggiunto complessivo di questa opzione per

l'agevolazione del pieno esercizio dei diritti alla libera circolazione nell'UE è molto ridotto, in quanto le copie autenticate e le traduzioni certificate potrebbero comunque essere richieste senza alcuna deroga.

Opzione 4: dovrebbe avere un effetto altamente positivo per l'efficacia risultante dall'abolizione della legalizzazione e della postilla e dalla semplificazione aggiuntiva delle copie autenticate e traduzioni certificate. Di conseguenza, favorirebbe in modo significativo ed efficace la circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri e permetterebbe di rafforzare la mobilità di cittadini e imprese all'interno dell'UE. Comporterebbe di conseguenza risparmi annuali per cittadini e imprese dell'UE compresi tra 25,8 e 26,2 milioni di euro per le postille e tra 2,3 e 4,6 milioni di euro per la legalizzazione, e risparmi aggiuntivi dovuti alla semplificazione delle copie autenticate nell'ordine di 100-200 milioni di euro all'anno. Per di più, l'abolizione delle traduzioni certificate permetterebbe ai cittadini e alle imprese dell'UE di risparmiare una cifra compresa tra 75 e 100 milioni di euro, tenendo conto che il relativo costo è di 30 euro a pagina. Il risparmio netto annuale per le amministrazioni degli Stati membri si può stimare a 5-7 milioni di euro per le postille e a una cifra compresa tra 500 000 euro e 1 milione di euro per la legalizzazione.

Miglioramento della cooperazione amministrativa

Sub-opzione 4A: avrebbe una scarsa efficacia in quanto non esiste alcun supporto elettronico per questo tipo di cooperazione amministrativa e il suo risultato dipenderebbe dalle iniziative degli Stati membri.

Sub-opzione 4B: avrebbe un impatto positivo in termini di efficacia nei casi di dubbio fondato sull'autenticità di un documento pubblico originario di un altro Stato membro. Attualmente l'IMI fornisce canali di comunicazione rapidi e sicuri per gli scambi transfrontalieri di informazioni e versioni elettroniche di documenti pubblici. Si prevede inoltre un effetto positivo per la lotta contro la frode, grazie alla cooperazione amministrativa e allo scambio sicuro di informazioni tramite l'IMI. Infine, allo scopo di assicurare la certezza per quanto riguarda le copie autenticate, le autorità avrebbero a disposizione lo stesso meccanismo.

Sub-opzione 4C: l'effetto positivo per gli ufficiali di stato civile, che comunicherebbero tra loro direttamente in caso di dubbi sull'autenticità di un documento pubblico, sarebbe limitato a una sola categoria di documenti pubblici, vale a dire gli atti di stato civile. La sub-opzione avrebbe invece un impatto economico fortemente negativo e comporterebbe costi di adeguamento a livello dell'UE e degli Stati membri per introdurre e rendere operativo un nuovo sistema informatico.

Moduli standard multilingue

Sub-opzione 4D: non avrebbe effetti in termini di efficacia per il raggiungimento degli obiettivi.

L'efficacia della sub-opzione 4E è considerata mediamente positiva, in quanto sussisterebbero difficoltà e costi connessi alla traduzione e alla comprensione dei documenti pubblici originari di altri Stati membri.

L'efficacia della sub-opzione 4F è valutata allo stesso livello di quella della sub-opzione 4E. Tuttavia, l'uso di questi moduli standard sarebbe a discrezione degli utenti e il sistema potrebbe risultare troppo complesso. Inoltre, la necessità di procurare copie di documenti pubblici nazionali a cui i moduli sarebbero allegati potrebbe dar luogo a spese.

La sub-opzione 4G dovrebbe avere un impatto fortemente positivo sui cittadini e sulle imprese dell'UE in quanto aumenta i vantaggi pratici e riduce le difficoltà che sorgono nel presentare i documenti pubblici in situazioni transnazionali.

Opzione 5: si tratta di un'opzione 'estrema', il cui impatto per il raggiungimento degli obiettivi dovrebbe essere scarso, in quanto risulterebbe troppo invadente nei confronti dei sistemi giuridici e delle pratiche amministrative degli Stati membri. Nonostante i possibili vantaggi per cittadini e imprese dell'UE in termini di costi, tempo, certezza giuridica e facilitazione dell'esercizio dei diritti sanciti dal trattato e dalla Carta, l'opzione comporterebbe indubbiamente difficoltà per quanto riguarda l'accettazione di documenti pubblici totalmente armonizzati negli Stati membri. Un altro svantaggio associato a questa opzione sarebbero gli alti costi di adeguamento a livello nazionale e dell'UE.

6. OPZIONE PRESCELTA

La valutazione comparativa degli impatti indica che la misura legislativa che sopprime la legalizzazione e la postilla e semplifica l'uso delle copie autenticate e traduzioni certificate (opzione 4), combinata al miglioramento della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri tramite una moderna rete di comunicazione basata sull'attuale sistema di informazione del mercato interno (sub-opzione 4B) e allo sviluppo di moduli standard multilingue utilizzati indipendentemente in situazioni transfrontaliere (sub-opzione 4G), sarebbe la più efficace per il raggiungimento degli obiettivi previsti.

L'opzione prescelta, la 4, costituisce il mezzo più idoneo per raggiungere gli obiettivi strategici evitando costi elevati di attuazione, con una notevole riduzione di formalità amministrative sproporzionate e onerose per i cittadini e le imprese dell'UE. In particolare, si prevedono elevati risparmi per i cittadini e le imprese dell'UE dovuti all'abolizione della legalizzazione o della postilla e alla semplificazione delle copie autenticate e traduzioni certificate, mentre nessuna delle opzioni alternative permetterebbe di raggiungere lo stesso livello di risparmi.

La sub-opzione prescelta, la 4B, che comporterebbe l'uso dell'infrastruttura informatica già esistente con un impatto minimo per il bilancio, rappresenterebbe un mezzo efficace e sicuro per verificare l'autenticità dei documenti pubblici o delle loro copie autenticate, per impedire frodi e falsificazioni e, nel contempo, per semplificare gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese dell'UE. Grazie ai mezzi elettronici sicuri e alla riduzione delle barriere linguistiche, sarebbe semplice identificare gli interlocutori appropriati in altri Stati membri. L'altra sub-opzione prescelta, la 4G, permetterebbe risparmi di denaro e di tempo per i cittadini, le imprese e i pubblici ufficiali dell'UE, favorirebbe la reciproca comprensione dei documenti pubblici tra gli Stati membri, ridurrebbe i rimanenti requisiti di traduzione in quanto introdurrebbe moduli multilingue e autorizzerebbe l'esistenza parallela dei corrispondenti documenti pubblici nazionali negli Stati membri.

Il regolamento risulta la forma legislativa più appropriata per la proposta, tenendo conto sia dei problemi che degli obiettivi identificati.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Un valido meccanismo di monitoraggio e valutazione è cruciale per garantire che le norme previste dallo strumento siano applicate nella pratica. Lo strumento prevede un periodo di

transizione per consentire agli Stati membri di prepararsi ad attuarlo e di comunicare alla Commissione le informazioni richieste. Comprende inoltre una clausola di riesame che permette di valutare come sarà applicato dagli Stati membri e garantisce la possibilità di successive modifiche.