



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.12.2010
COM(2010) 747 definitivo

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**

1. INTRODUZIONE

La mobilità dei cittadini dell'Unione è una realtà concreta, come dimostrano in particolare i circa 12 milioni di europei che studiano, lavorano e vivono in uno Stato membro di cui non sono cittadini¹. Ad agevolare la mobilità contribuiscono i diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, in particolare il diritto di libera circolazione e, in generale, il diritto di ricevere, nello Stato membro di residenza, il medesimo trattamento riservato ai cittadini di quello Stato. Tutti questi diritti discendono dal diritto primario dell'Unione e sono sviluppati nel diritto derivato.

Ciononostante, come sottolinea il rapporto 2010 sulla cittadinanza dell'Unione adottato dalla Commissione il 27 ottobre 2010², i cittadini europei hanno non poche difficoltà a esercitare tali loro diritti nella vita di tutti i giorni.

Queste difficoltà scaturiscono tra l'altro dall'obbligo di presentare alle autorità di un altro Stato membro documenti pubblici per poter godere di un diritto o essere soggetti a un obbligo.

La natura dei documenti può variare notevolmente: amministrativa, atti notarili come un titolo di proprietà, atti dello stato civile come gli atti di nascita o di matrimonio, contratti di vario tipo, decisioni giudiziarie.

Molto spesso poi, perché le autorità pubbliche di uno Stato membro li accettino, sono necessarie formalità amministrative onerose.

Sorgono allora spontanee domande molto pratiche cui spesso i cittadini non trovano risposte certe: a quali autorità devo rivolgermi per le necessarie formalità? Quanto mi verranno a costare? Devo presentarmi di persona? Riuscirò a fare tutto in tempi ragionevoli? Mi sarà richiesta la traduzione dei documenti?

L'incertezza quanto alle risposte a queste domande provoca frustrazione e irritazione e mal si concilia con l'obiettivo di creare un'Europa per i cittadini.

Per giunta, gli atti di stato civile sollevano una questione di portata diversa, che attiene non tanto ai documenti di per sé quanto ai loro effetti.

Gli atti di stato civile con cui l'autorità pubblica di uno Stato membro attesta i principali eventi da cui dipende lo stato delle persone (nascita, matrimonio, morte) non producono necessariamente effetti in un altro Stato membro. I singoli Stati membri applicano infatti le proprie norme, che differiscono ampiamente da uno Stato all'altro. Ad esempio, una filiazione paterna accertata in uno Stato membro in relazione a un minore nato in quello Stato non è necessariamente riconosciuta in un altro Stato membro a causa delle differenze tra le norme nazionali applicabili.

¹ Un'ulteriore prova di questa realtà è data dal numero di matrimoni e divorzi censiti nell'Unione: indicativamente, 16 dei circa 122 milioni di matrimoni (13%) presentano una dimensione transfrontaliera.

² COM(2010) 603, Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione - Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione.

Per affrontare questi problemi, la Commissione lancia con il presente libro verde un'ampia consultazione su questioni riguardanti la libera circolazione dei documenti pubblici (parte 3) e il riconoscimento degli effetti degli atti di stato civile (parte 4). La consultazione è diretta a raccogliere i contributi delle parti interessate e del pubblico in generale, al fine di sviluppare una politica dell'Unione in queste materie ed elaborare le opportune proposte legislative.

2. CONTESTO

Già nel 2004 la Commissione sottolineava l'importanza di agevolare il riconoscimento dei diversi tipi di documenti e il reciproco riconoscimento dello stato civile delle persone³.

In quest'ottica la Commissione ha pubblicato, nel 2007 e nel 2008, due studi⁴ relativi ai problemi causati ai cittadini dall'obbligo di legalizzare documenti tra gli Stati membri e alle difficoltà riscontrate nell'ambito dello stato civile.

Con il programma di Stoccolma⁵ il Consiglio europeo invita la Commissione a proseguire i lavori sulla scorta di tali studi, al fine di garantire il pieno esercizio del diritto di libera circolazione.

Per questo il piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma contempla due proposte legislative.

Previste per il 2013, tali proposte riguarderanno:

- la libera circolazione dei documenti, mediante soppressione della legalizzazione dei documenti tra gli Stati membri, e
- il riconoscimento degli effetti di alcuni documenti di stato civile (ad esempio relativi alla filiazione, all'adozione, al nome) in modo che lo status giuridico attribuito in uno Stato membro sia riconosciuto in un altro Stato membro con le stesse conseguenze giuridiche.

Il Parlamento europeo si è già pronunciato più volte⁶ a favore del riconoscimento dei documenti pubblici e degli effetti degli atti di stato civile, da ultimo nel novembre del 2010⁷.

³ COM(2004) 401 definitivo, comunicazione "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti", pag. 11.

⁴ Gli studi possono essere consultati al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5 ⁵ Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

⁶ Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione sull'atto autentico europeo, dicembre 2008.

⁷ Relazione sugli aspetti di diritto civile, diritto commerciale, diritto di famiglia e diritto internazionale privato del piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma del 22 novembre 2010.

3. LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI DOCUMENTI PUBBLICI

3.1. Problematica

Dai risultati del sondaggio Eurobarometro sulla giustizia civile dell'ottobre 2010 emerge che i tre quarti dei cittadini dell'Unione (73%) ritengono che si dovrebbero adottare misure per agevolare la circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri.

I cittadini europei che si stabiliscono in uno Stato membro diverso dallo Stato di origine devono procedere a numerosi adempimenti amministrativi, tutti comportanti la richiesta di presentare documenti pubblici, che si tratti dell'atto di nascita di un minore, della prova della cittadinanza o di un legame di parentela o dell'esistenza di un rapporto di famiglia.

Lo stesso dicasi per i cittadini europei di ritorno nello Stato membro d'origine dopo un soggiorno in uno Stato membro ospitante: le difficoltà che si trovano ad affrontare quando devono dimostrare eventi che li riguardano e che si sono verificati nello Stato membro ospitante sono analoghe.

La Commissione intende avviare una riflessione relativa a tutti i documenti pubblici per i quali sono necessarie formalità amministrative, al fine di renderne possibile l'utilizzo al di fuori dello Stato in cui sono stati rilasciati. Tra queste formalità rientrano la prova di autenticità e la presentazione di una traduzione certificata.

I documenti pubblici sono molto diversi tra loro e alla categoria appartengono tutti gli atti ufficiali redatti da un'autorità pubblica di uno Stato membro. A titolo di esempio si possono citare i documenti amministrativi quali i diplomi o i brevetti, gli atti notarili come l'atto di vendita di un immobile, il contratto di matrimonio, gli atti di stato civile come l'atto di nascita o di matrimonio, il certificato di morte, o ancora gli atti giudiziari, ad esempio una decisione o un documento emesso da un organo giurisdizionale.

Tutti questi documenti sono accomunati da una medesima funzione: fornire la prova di fatti attestati da un'autorità pubblica. Nella maggior parte dei casi la loro presentazione è una condizione necessaria, in particolare per ottenere un diritto o una prestazione sociale o per adempiere a un obbligo fiscale.

Affinché un documento pubblico sia utilizzabile al di fuori dello Stato in cui è stato rilasciato, sono necessarie formalità amministrative per autenticarli. Queste costituiscono un mezzo di prevenzione contro le frodi e riguardano ad esempio l'autenticità della firma o la qualità nella quale ha agito il firmatario del documento.

Il metodo tradizionale per autenticare i documenti pubblici destinati all'estero è la *legalizzazione*. La legalizzazione consiste in una serie di singole autenticazioni del documento. Invero, secondo la procedura di legalizzazione ordinaria, un documento deve essere legalizzato dalle autorità competenti dello Stato che lo rilascia e poi dall'ambasciata o dal consolato dello Stato in cui sarà utilizzato. A causa del numero delle autorità che vi partecipano, il processo di legalizzazione è spesso lento ed economicamente oneroso⁸.

⁸ La tassa differisce ampiamente da uno Stato membro all'altro quanto all'importo e alla tariffa (uguale o inferiore a 20 euro in alcuni Stati membri, variabile in altri in funzione del documento fino a un massimo di 50 euro).

Un'altra formalità, più semplice del classico processo di autenticazione che consiste nella legalizzazione, è la compilazione, da parte dello Stato che rilascia il documento, di un certificato di autenticazione denominato *postilla*. La postilla persegue lo stesso obiettivo della legalizzazione, ma con una procedura semplificata. La compilazione della postilla compete alle sole autorità dello Stato che rilascia il documento; l'intervento delle autorità dello Stato in cui il documento stesso è presentato non è più necessario.

Tuttavia, pur facilitando la circolazione dei documenti pubblici rispetto alla procedura di legalizzazione, la postilla comporta anch'essa adempimenti amministrativi, una perdita di tempo e costi non trascurabili che variano molto da uno Stato membro all'altro⁹.

Nell'ambito del citato sondaggio Eurobarometro sulla giustizia civile è stato chiesto ai cittadini di elencare tutte le possibili formalità che hanno dovuto svolgere nel presentare documenti in uno Stato membro diverso da quello in cui erano stati rilasciati. Sei intervistati su dieci hanno spiegato di aver dovuto rispettare una serie di formalità per presentare un documento nello Stato membro di residenza: la traduzione (26%), la legalizzazione (24%), la postilla (16%) e la copia certificata (19%).

Un'altra difficoltà risiede nel fatto che alcuni Stati membri possono esigere documenti non sempre noti nello Stato membro di origine del cittadino: ne sia un esempio eloquente il certificato di capacità di contrarre matrimonio o di non impedimento.

Un cittadino cipriota residente in Finlandia che desidera sposare una cittadina finlandese è tenuto a produrre un certificato di capacità di contrarre matrimonio che non è previsto dalla legislazione cipriota. Non potendo quindi produrre il documento nello Stato di residenza, sembra non avere altra scelta che adire le autorità giudiziarie di questo Stato.

Ma è una soluzione soddisfacente per il cittadino? Agire in giudizio non è semplice e comporta un dispendio di tempo e denaro. Eppure sposarsi in uno Stato membro diverso dal proprio dovrebbe essere cosa facile, non una fonte di preoccupazione.

Tutte queste formalità rischiano di dissuadere i cittadini europei dall'esercitare il diritto di libera circolazione e possono addirittura ostacolare il pieno godimento dei loro diritti.

3.2. Quadro normativo

Attualmente le formalità amministrative quali la legalizzazione e la postilla dei documenti pubblici negli Stati membri dell'Unione rispondono a un quadro normativo frammentario riconducibile a fonti molteplici: discipline nazionali molto diverse tra loro; svariate convenzioni internazionali multilaterali o bilaterali ratificate a seconda dei casi da un numero limitato di paesi che non sempre sono gli stessi, e che si rivelano quindi inadatte a offrire le soluzioni necessarie alla libera circolazione dei cittadini europei; un diritto dell'Unione frazionato che disciplina solo qualche aspetto della materia.

Il risultato è un'assenza di chiarezza e una regolamentazione che non garantisce la certezza giuridica che si attendono i cittadini europei rispetto a questioni che hanno un impatto diretto sulla vita di tutti i giorni.

⁹ La postilla può avere anche un costo: molti Stati membri esigono infatti il pagamento di una tassa che varia considerevolmente dall'uno all'altro. Se in alcuni la postilla è apposta gratuitamente o dietro pagamento di una tassa inferiore a 5 euro, in altri la tassa può raggiungere i 50 euro.

Il principio secondo cui i documenti pubblici devono essere legalizzati dall'autorità competente dello Stato membro in cui il documento è rilasciato, o essere oggetto di una postilla da parte dell'autorità dello Stato membro di origine è corredato di eccezioni previste dalle convenzioni internazionali o dal diritto dell'Unione.

Ai cittadini risulta difficile sapere quali eccezioni sono eventualmente applicabili alla propria situazione personale.

Per illustrare la molteplicità delle norme internazionali vigenti si possono citare diverse convenzioni. Alcuni di questi testi riguardano i documenti pubblici in senso lato, altri vertono su un tipo particolare di documenti, ad esempio gli atti di stato civile o gli atti compilati dagli agenti diplomatici o consolari.

La convenzione dell'Aia del 1961 elimina l'obbligo della legalizzazione per gli atti pubblici stranieri di cui all'articolo 1 sostituendola con la postilla¹⁰. Oltre a tutti gli Stati membri dell'Unione, alla richiamata convenzione partecipano anche numerosi Stati terzi. La convenzione si applica agli atti pubblici, ossia ai documenti amministrativi, agli atti notarili, alle dichiarazioni ufficiali e ai documenti provenienti da un'autorità giudiziaria, ad eccezione degli atti compilati dalle autorità diplomatiche e consolari.

Per i documenti emessi da un'autorità diplomatica o consolare, può applicarsi la convenzione del Consiglio d'Europa del 1968 che sopprime la legalizzazione degli atti compilati dagli agenti diplomatici o consolari. Tuttavia, non tutti i cittadini europei possono beneficiare della convenzione, in quanto solo quindici Stati membri ne sono parti contraenti.

Per promuovere la cooperazione internazionale in materia di stato civile e migliorare il funzionamento delle autorità di stato civile, cinque Stati fondatori hanno creato nel 1949 un'organizzazione intergovernativa, la commissione internazionale dello stato civile (in prosieguo, la "CIEC")¹¹, cui oggi partecipano in totale 12 Stati membri dell'Unione¹². La CIEC svolge un ruolo importante, in particolare sviluppando convenzioni internazionali aperte alla ratifica degli Stati. Sono numerose le convenzioni che riguardano la legalizzazione degli atti di stato civile: la convenzione del 1957 concernente il rilascio gratuito e la dispensa dalla legalizzazione degli atti di stato civile; la convenzione del 1976 relativa al rilascio di estratti plurilingue di atti di stato civile; la convenzione del 1977 concernente la dispensa dalla legalizzazione per alcuni atti e documenti.¹³

Dal canto suo, il diritto dell'Unione contiene anch'esso diverse disposizioni che aboliscono completamente la legalizzazione tra gli Stati membri.

¹⁰ Convenzione del 5 ottobre 1961 riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri. http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=41. Tale convenzione non si applica agli atti compilati dagli agenti diplomatici o consolari né ai documenti amministrativi relativi a operazioni commerciali o doganali. La postilla è definita agli articoli 4 e 5 della convenzione.

¹¹ I cinque Stati fondatori sono il Belgio, la Francia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Svizzera.

¹² Sito web della CIEC: <http://www.ciec1.org/> Oltre ai quattro Stati membri dell'Unione europea fondatori della CIEC summenzionati, la Germania, la Grecia, l'Italia, il Portogallo, la Spagna, la Polonia, il Regno Unito e l'Ungheria.

¹³ Rispettivamente le convenzioni n. 2, n. 16 e n. 17.

La convenzione del 1987¹⁴ elimina totalmente la legalizzazione per svariate categorie di documenti. Si tratta dei documenti provenienti da un'autorità o da un funzionario, compresi quelli del pubblico ministero, del cancelliere o dell'ufficiale giudiziario, dei documenti amministrativi, degli atti notarili, delle dichiarazioni ufficiali, in particolare delle diciture apposte sulle scritture private e degli atti compilati dagli agenti diplomatici o consolari. Tuttavia, solo un numero molto limitato di Stati membri ha ratificato questa convenzione, che non è quindi entrata in vigore, tranne che per sei Stati¹⁵ i quali hanno deciso di applicarla provvisoriamente nei loro rapporti reciproci.

Alcuni strumenti adottati dall'Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile, in particolare il regolamento (CE) n. 44/2001 e il regolamento (CE) n. 2201/2003, prevedono altresì la soppressione della legalizzazione per i documenti che rientrano nel loro ambito di applicazione¹⁶.

3.3. Soluzioni possibili per facilitare la libera circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri

a) *Sopprimere le formalità amministrative per l'autenticazione dei documenti pubblici*

Le formalità amministrative inerenti alla presentazione dei documenti pubblici, pratiche di origine consolare e intergovernativa, continuano a creare difficoltà ai cittadini europei e non rispondono più alle esigenze e allo sviluppo della società attuale, in particolare in uno spazio di giustizia comune.

È legittimo interrogarsi sulla necessità di tali formalità, che non si confanno né alle relazioni tra gli Stati membri fondate sulla fiducia reciproca, né alla maggiore mobilità dei cittadini.

Dal 1997 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha indicato la via da percorrere. In questo senso, nella causa *Dafeki*¹⁷ tra un cittadino greco impiegato in Germania e la cassa pensioni tedesca, la Corte ha sancito il principio del riconoscimento dei documenti rilasciati in uno Stato membro e presentati in un altro Stato membro in ambito lavorativo. Con questa sentenza, la Corte dichiara che le autorità di uno Stato membro devono attenersi ai certificati e agli atti analoghi relativi allo stato civile che provengono dalle competenti autorità degli altri Stati membri, a meno che la loro esattezza non sia gravemente infirmata da indizi concreti in relazione al singolo caso considerato.

È giunto il momento di prendere in considerazione la soppressione della legalizzazione e della postilla per tutti i documenti pubblici al fine di garantirne la libera circolazione nell'Unione.

¹⁴ Convenzione del 25 maggio 1987 relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee.

¹⁵ Tali Stati membri sono il Belgio, la Danimarca, la Francia, l'Italia, l'Irlanda e la Lettonia.

¹⁶ Articolo 56 del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, e articolo 52 del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000.

¹⁷ Sentenza 2 dicembre 1997, causa C-336/94, Eftalia Dafeki/Landesversicherungsanstalt, Racc. pag. I-06761, punto 19.

Ciò potrebbe valere per tutti i documenti pubblici: un approccio settoriale potrebbe infatti non dare risultati sufficientemente efficaci. Oltre alla legalizzazione si potrebbe sopprimere anche la postilla.

In pratica, venendo meno queste formalità, il cittadino potrebbe presentare un documento originale rilasciato da un'autorità pubblica di uno Stato membro senza ulteriori adempimenti, come se si trattasse dello stesso Stato membro.

La Commissione propone pertanto di valutare l'opportunità di abolire tutte queste formalità desuete e di predisporre un quadro legislativo europeo, uniforme e moderno, che tenga conto della realtà delle situazioni transfrontaliere.

***Domanda 1** Ritiene che, sopprimendo formalità amministrative come la legalizzazione o la postilla, si risolvano le difficoltà incontrate dai cittadini?*

b) Cooperazione tra le autorità nazionali competenti

L'abolizione delle formalità amministrative potrebbe abbinarsi alla cooperazione tra le autorità nazionali competenti.

A tal fine, si potrebbe sviluppare la cooperazione amministrativa tra gli ufficiali di stato civile che alcuni Stati membri già attuano a livello informale e sulla base delle convenzioni della CIEC¹⁸.

In caso di dubbi seri sull'autenticità di un documento o qualora un documento non esista in uno Stato membro, le autorità nazionali competenti potrebbero scambiarsi le informazioni necessarie e trovare soluzioni adeguate.

Grazie a questo scambio, l'ufficio del registro di stato civile dello Stato membro di origine di una data persona verrebbe a sapere se un atto riguardante quella stessa persona è redatto in un altro Stato membro. Lo scambio si rivelerebbe quindi utile per l'aggiornamento degli atti di stato civile. Si potrebbe poi prevedere un punto di registrazione centrale per gli eventi di stato civile verificatisi in Stati membri diversi dallo Stato di origine del cittadino. Una centralizzazione di questo tipo agevolerebbe il rilascio degli atti e il loro aggiornamento.

Per queste applicazioni ci si avvarrebbe di mezzi elettronici adeguati¹⁹.

¹⁸ Si vedano in particolare le convenzioni n. 3, n. 8 e n. 26. Secondo la convenzione n. 3, quando l'ufficiale di stato civile redige un atto di matrimonio ne informa l'ufficiale di stato civile del luogo di nascita dei nubendi con un modulo standard. Questa convenzione è in vigore tra 11 Stati contraenti, 10 dei quali sono membri dell'Unione: Germania, Austria, Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Italia, Portogallo, Spagna e Polonia.

¹⁹ Il sistema d'informazione del mercato interno – il sistema IMI – utilizzato attualmente per lo scambio di informazioni tra autorità nel settore delle qualifiche professionali e dei servizi può costituire uno strumento elettronico adatto per migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri ed evitare inoltre il ricorso alla traduzione dei documenti (si veda <http://ec.europa.eu/imi-net>). Anche il progetto "Plateforme CIEC", cofinanziato dalla Commissione, potrebbe costituire una base di lavoro molto utile in futuro. Il progetto infatti concretizza lo sviluppo e l'utilizzo degli strumenti elettronici nel campo della giustizia e, in particolare, per la creazione di una rete di ufficiali di stato civile a vantaggio dei cittadini. La Plateforme CIEC promuove inoltre le migliori pratiche elaborate nell'ambito della cooperazione intergovernativa.

I progetti realizzati e i risultati ottenuti nell'ambito della giustizia elettronica (e-Justice) potrebbero contribuire allo scambio di informazioni. Il portale e-Justice darebbe ai cittadini informazioni sull'esistenza degli atti di stato civile e relative implicazioni giuridiche (ad esempio, la necessità di ottenere un certificato di morte dall'autorità amministrativa competente prima di rivolgersi al giudice per ottenere un certificato successorio). Si potrebbe anche prevedere che il cittadino chieda e ottenga un atto di stato civile on line usando un sistema protetto.

D'altronde, data la grande diversità tra le strutture amministrative degli Stati membri, sarebbe utile indicare ai cittadini, in maniera più sistematica, le autorità competenti a effettuare le iscrizioni nei registri di stato civile e a rilasciare gli atti. In proposito, la Commissione ha annunciato²⁰ la trasformazione del portale "La tua Europa" in uno sportello unico di informazione sui diritti dei cittadini e delle imprese nell'Unione, facile da utilizzare e accessibile su Internet²¹.

Domanda 2 *Occorre prevedere una cooperazione più intensa tra le autorità pubbliche degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda gli atti di stato civile, e in quale forma elettronica?*

Domanda 3 *Cosa pensa dell'eventualità di registrare gli eventi di stato civile di una persona in un solo luogo, in un solo Stato membro? Quale sarebbe il luogo più indicato: il luogo di nascita, lo Stato di cui si ha la cittadinanza o lo Stato di residenza?*

Domanda 4 *Ritiene utile pubblicare l'elenco delle autorità nazionali competenti in materia di stato civile o segnalare un punto di informazione per ogni Stato membro?*

c) Limitare la traduzione dei documenti pubblici

Accanto a formalità amministrative come la legalizzazione e la postilla, la traduzione di un documento pubblico rilasciato da un altro Stato membro costituisce un ulteriore adempimento a carico del cittadino. Non meno di quelle formalità amministrative, la traduzione rappresenta una perdita di tempo e denaro²².

In numerosi settori amministrativi si potrebbero predisporre moduli standard opzionali, almeno per i documenti pubblici più frequenti (ad esempio la dichiarazione di smarrimento o furto di documenti di identità o di portafogli), in modo da ridurre la richiesta e i costi di traduzione.

I moduli standard potrebbero basarsi sui modelli plurilingui elaborati dalla CIEC. Tali moduli riscuotono molto successo: il vantaggio è che evitano la traduzione dell'atto nello Stato di destinazione²³.

Domanda 5 *Quali soluzioni propone per evitare la traduzione o quanto meno limitarla?*

²⁰ COM(2010) 603 definitivo, citato, e COM(2010) 608 definitivo, comunicazione "Verso un atto per il mercato unico – Per un'economia sociale di mercato".

²¹ <http://ec.europa.eu/youreurope/>

²² Il costo medio della traduzione per un documento semplice può variare dai 30 ai 150 euro.

²³ La convenzione n. 16 è in vigore tra 20 Stati, 12 dei quali membri dell'Unione.

d) Il certificato europeo di stato civile

Già esistono i modelli europei per la patente di guida e per il passaporto; la Commissione ha proposto un certificato successorio europeo; ora si potrebbe prevedere la creazione di un certificato europeo di stato civile.

Tale certificato coesisterebbe con gli atti di stato civile nazionali degli Stati membri, sarebbe facoltativo e non già obbligatorio per i cittadini che avrebbero comunque la possibilità di chiedere il rilascio di un atto di stato civile nazionale. In altri termini, il certificato europeo non sostituirebbe i certificati di stato civile esistenti negli Stati membri.

Una coppia mista formata da partner di cittadinanza tedesca e spagnola si stabilisce in Spagna con il figlio. Per poter chiedere prestazioni familiari o iscrivere il figlio a una scuola spagnola, i genitori devono presentare l'atto di nascita del figlio. I genitori potrebbero chiedere all'ufficiale di stato civile in Germania, Stato membro di nascita, un certificato europeo di atto di nascita da presentare alle autorità competenti spagnole. Il certificato in questione potrebbe essere rilasciato in lingua spagnola. Nel presentarlo alle autorità spagnole, non sarebbe necessario tradurlo, evitando così i costi elevati della traduzione. I genitori potrebbero anche optare per un certificato di nascita nazionale, ossia in tedesco, nel qual caso però le autorità spagnole potrebbero chiederne la traduzione.

Una volta rilasciato, il certificato dovrebbe essere utilizzabile anche nello Stato membro di emissione.

Nell'espletare una formalità amministrativa in Germania i genitori potrebbero anche utilizzare il certificato europeo di stato civile, evitando così nuovi adempimenti presso l'ufficiale di stato civile.

Ad oggi, le diciture apposte sugli atti di stato civile differiscono ampiamente da uno Stato membro all'altro. Ad esempio, per un atto di nascita esistono nella totalità degli Stati membri più di 40 diciture diverse, non tutte note ovunque. Tali divergenze mettono in difficoltà gli ufficiali di stato civile che hanno a che fare con diciture non previste dal proprio ordinamento giuridico e devono quindi chiedere informazioni supplementari, creando così ulteriori problemi ai cittadini in termini, ad esempio, di perdita di tempo.

Oltre al contenuto, anche la forma differisce da uno Stato membro all'altro. Le discrepanze formali provocano difficoltà di comprensione e di individuazione dei documenti, sia per le autorità che per i cittadini, specie se non si conosce la lingua.

Creando un supporto unico, il certificato europeo, il formato e le diciture riportate verrebbero uniformate. Si agevolerebbe così la comprensione dei dati di stato civile indicati e si eviterebbero domande sulle diciture riportate nell'atto di uno Stato membro che non sono note nello Stato membro in cui l'atto è presentato.

Domanda 6 *Quali atti di stato civile potrebbero essere oggetto di un certificato europeo di stato civile? Quali diciture dovrebbe riportare il certificato?*

4. RICONOSCIMENTO RECIPROCO DEGLI EFFETTI DEGLI ATTI DI STATO CIVILE

4.1. Problematica

Tra i documenti pubblici, gli atti di stato civile pongono un problema particolare, connesso ai loro effetti.

Lo stato civile, per il quale ogni Stato membro ha sviluppato una propria concezione legata segnatamente alla propria storia, alla cultura o all'ordinamento giuridico, consente di conoscere lo stato di una persona e di determinarne la posizione all'interno della società, e costituisce il fondamento della sua condizione giuridica. Gli atti di stato civile sono documenti scritti formati da un'autorità al fine di accertare avvenimenti della vita di ogni cittadino quali la nascita, la filiazione, l'adozione, il matrimonio, il riconoscimento di paternità, la morte o anche l'attribuzione o il cambiamento di nome in seguito ad esempio a matrimonio, divorzio, unione registrata, riconoscimento, cambiamento di sesso o adozione.

In una situazione transfrontaliera va stabilito anzitutto se una situazione giuridica certificata da un atto di stato civile in uno Stato membro sarà riconosciuta in un altro Stato membro.

Una coppia di cittadini francesi sposati da tre anni si stabilisce in Danimarca per motivi di lavoro per quattro anni. Dopo qualche anno di vita comune nasce il primo figlio. Per attribuire il nome al figlio, le autorità danesi applicano il diritto danese, essendo la Danimarca lo Stato di residenza del figlio e dei genitori. Quando la famiglia ritorna in Francia, le autorità francesi rifiutano di riconoscere il cognome attribuito al figlio in base alle norme di diritto danese. Questa situazione crea incertezza giuridica per il figlio, che non sarà identificato nello stesso modo in Danimarca e in Francia, con un conseguente impatto sull'esercizio del suo diritto di libera circolazione.

L'attribuzione del nome è un elemento fondamentale dell'identificazione della persona, le cui regole, influenzate da fattori di carattere storico, religioso, linguistico e culturale, differiscono sensibilmente tra gli Stati membri. La realtà dei problemi affrontati dai cittadini a causa della divergenza delle norme nazionali in materia di attribuzione del nome è delineata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea²⁴, che descrive i gravi inconvenienti che le differenze nell'attribuzione dei cognomi possono provocare alle persone sia in ambito lavorativo che privato²⁵.

Ai cittadini europei che esercitano il diritto di libera circolazione dovrebbe essere garantita la continuità e la permanenza della situazione di stato civile. Se un cittadino decide di lasciare il proprio paese per vivere, lavorare, studiare in un altro paese, la situazione giuridica acquisita nel primo Stato membro (ad esempio il cambiamento di nome nel caso di una donna coniugata che assume legittimamente il cognome del marito) non dovrebbe essere messa in discussione dalle autorità del secondo Stato membro se ciò può comportare ostacoli o difficoltà oggettive all'esercizio dei diritti del cittadino.

La seconda domanda da porsi è se – in un caso transfrontaliero – la situazione giuridica certificata da un atto di stato civile può produrre effetti civili connessi a tale situazione.

²⁴ Sentenza 30 marzo 1993, causa C-168/91, Christos Konstantinidis, Racc. pag. I-01191; 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Carlos Garcia Avello, Racc. pag. I-16613; 14 ottobre 2008, causa C-353/06, Grunkin-Paul, Racc. pag. I-07639; causa C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein, pendente dinanzi alla CGUE.

²⁵ Causa C-353/06, citata, punti 22, 23, 25 e 27 e causa C-148/02 citata, punto 36.

Due partner di cittadinanza rispettivamente svedese e tedesca convivono in Finlandia senza essere sposati. Dopo qualche anno di vita comune nasce il primo figlio. In che modo le autorità finlandesi dello Stato membro di residenza stabiliranno la filiazione, ossia il rapporto di famiglia che lega il figlio alle persone che lo hanno generato? Quali norme applicheranno per stabilire la filiazione? Il diritto svedese (Stato di origine del padre), il diritto tedesco (Stato di origine della madre) o il diritto finlandese (Stato di residenza dei genitori e Stato in cui si è verificato l'evento)? Nell'ipotesi che la Finlandia applichi il proprio diritto, la filiazione sarà riconosciuta negli Stati membri d'origine dei due genitori, cioè la Svezia e la Germania, e nel resto dell'Unione? Considerato che ogni Stato membro applica le proprie norme, non si esclude che le autorità tedesche non riconoscano la filiazione determinata sulla base delle norme finlandesi.

Ogni Stato membro determina la legge applicabile a una situazione transfrontaliera sulla base del criterio di collegamento previsto dal proprio diritto internazionale privato. Il criterio di collegamento si sostanzia, fondamentalmente, nella cittadinanza o nella residenza abituale. La legge applicabile così determinata varia in misura considerevole da uno Stato membro all'altro. La conseguenza inevitabile è che una situazione di stato civile creata in uno Stato membro non è automaticamente riconosciuta in un altro Stato membro, in quanto la legge applicabile determina un risultato diverso a seconda dello Stato membro considerato.

Può quindi rendersi necessario un intervento dell'Unione diretto a offrire una maggiore certezza giuridica ai cittadini europei in materia di stato civile e a eliminare gli ostacoli che si frappongono al riconoscimento, in uno Stato membro, di una situazione giuridica creata in un altro Stato membro. Questo riconoscimento è richiesto per godere dei diritti civili connessi a tale situazione nello Stato membro di residenza.

4.2. Quadro normativo

Le questioni di stato civile non sono una novità per il legislatore europeo, che ha previsto una serie di diritti a favore dei cittadini europei nelle fonti primarie e secondarie. L'Unione ha già affrontato questioni attinenti allo stato civile, in particolare in materia matrimoniale. Infatti, il richiamato regolamento (CE) n. 2201/2003 prevede all'articolo 21, paragrafo 2, che "non è necessario alcun procedimento per l'aggiornamento delle iscrizioni nello stato civile di uno Stato membro a seguito di una decisione di divorzio, separazione personale dei coniugi o annullamento del matrimonio pronunciata in un altro Stato membro". Tuttavia, gli strumenti di diritto derivato messi a punto dall'Unione sono ancora molto mirati, non esistendo a oggi norme generali in materia di riconoscimento di situazioni connesse allo stato civile create in un altro Stato membro.

A livello internazionale esistono convenzioni che permettono di risolvere le questioni di stato civile in situazioni transfrontaliere. Si tratta principalmente delle convenzioni della CIEC, il cui obiettivo è dettare norme di conflitto uniformi in materia di diritto delle persone²⁶. In generale però queste convenzioni sono ratificate solo da un numero limitato di Stati, di solito non più di una decina. Ciò contribuisce alla frammentazione giuridica delle norme applicabili alle situazioni transfrontaliere. Inoltre, non tutti gli Stati membri dell'Unione membri della

²⁶ Si veda la convenzione n. 12 sulla legittimazione dei figli naturali con il matrimonio, la convenzione n. 18 relativa al riconoscimento volontario dei figli nati fuori dal matrimonio e la convenzione n. 19 sulla legge applicabile ai cognomi e ai nomi. Anche la convenzione n. 7 diretta a facilitare la celebrazione dei matrimoni all'estero prevede una norma di conflitto relativa alle pubblicazioni prima del matrimonio.

CIEC partecipano a tutte le convenzioni dell'organizzazione. Non esiste nessuna convenzione della CIEC che sia stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione che siano nel contempo membri della CIEC.

4.3. Soluzioni possibili per il riconoscimento degli effetti degli atti di stato civile

Si potrebbero prevedere soluzioni per garantire il riconoscimento degli effetti di un atto di stato civile o di una situazione giuridica connessa allo stato civile creata in uno Stato membro diverso da quello in cui si desidera farla valere.

Al riguardo è importante sottolineare che l'Unione europea non ha competenze per intervenire nel diritto sostanziale di famiglia degli Stati membri. Di conseguenza la Commissione non ha né il potere né l'intenzione di proporre norme europee sostanziali relative, ad esempio, all'attribuzione del nome, all'adozione, al matrimonio o volte a modificare la definizione di matrimonio a livello nazionale. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea non fornisce alcuna base giuridica per una soluzione di questo tipo.

Alla luce di quanto precede, si potrebbero risolvere certi problemi pratici che creano disagi nel vivere quotidiano dei cittadini che si trovano in una situazione transfrontaliera agevolando il riconoscimento degli effetti dei documenti di stato civile rilasciati legalmente in un altro Stato membro. L'Unione europea dispone per questo di tre soluzioni: assistere le autorità nazionali nella ricerca di soluzioni pratiche, il riconoscimento di pieno diritto e il riconoscimento basato sull'armonizzazione delle norme di conflitto di leggi.

a) Assistere le autorità nazionali nella ricerca di soluzioni pratiche

Si può affermare che i problemi di stato civile che comunemente incontrano i cittadini nelle situazioni transfrontaliere sono risolti con maggiore efficacia a livello degli Stati membri, poiché le autorità nazionali possono trovare soluzioni pratiche direttamente nell'ordinamento nazionale. In attesa di un'armonizzazione più avanzata delle norme sulla legge applicabile in materia di stato civile, o di una maggiore convergenza del diritto sostanziale di famiglia degli Stati membri, l'Unione europea svolgerebbe quindi un ruolo principale assistendo le autorità nazionali affinché cooperino in modo più efficace.

Domanda 7: *Ritiene che bastino le autorità nazionali per risolvere i problemi di stato civile riguardanti i cittadini in situazioni transfrontaliere? Se sì, non sarebbe opportuno che le istituzioni europee elaborassero almeno alcuni orientamenti (se del caso sotto forma di raccomandazioni dell'UE), al fine di garantire un minimo di coerenza tra gli approcci volti a trovare soluzioni pratiche ai problemi incontrati dai cittadini?*

b) Riconoscimento di pieno diritto

Un'altra possibilità potrebbe essere il riconoscimento di pieno diritto, in uno Stato membro, di situazioni di stato civile create negli altri Stati membri. Tale riconoscimento avverrebbe in assenza di armonizzazione delle norme esistenti e non inciderebbe sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Secondo questa soluzione, ogni Stato membro, nel rispetto della fiducia reciproca, accetta e riconosce gli effetti di una situazione giuridica creata in un altro Stato membro. Negli esempi precedenti, le autorità dello Stato membro d'origine del figlio dovrebbero riconoscerne il nome e riconoscere la filiazione, anche se applicando il diritto nazionale sarebbero giunte a una soluzione diversa.

Garantire ovunque nell'Unione il riconoscimento di pieno diritto di una situazione giuridica creata in uno Stato membro presenterebbe numerosi vantaggi per i cittadini europei.

Questa soluzione avrebbe anzitutto il vantaggio della semplicità e della trasparenza nei confronti del cittadino che eserciti il diritto di libera circolazione sul territorio dell'Unione. Ogni cittadino il cui stato civile subisca un cambiamento o che sia interessato da una situazione di stato civile creata in uno Stato membro saprebbe in anticipo che il proprio stato civile non potrà essere rimesso in discussione oltrefrontiera, se deciderà per esempio di passare qualche anno in uno Stato membro diverso dal proprio. La permanenza dello stato civile sarà garantita e la situazione creata nello Stato membro d'origine sarà riconosciuta di pieno diritto negli altri Stati membri sulla base del trattato.

Riconoscendo di pieno diritto la situazione giuridica creata in un altro Stato membro, lo Stato membro ospitante (ossia quello in cui il cittadino decide di stabilirsi o lavorare) non avrebbe necessità di cambiare il proprio diritto sostanziale né di modificare il proprio sistema giuridico.

Il riconoscimento di pieno diritto garantirebbe inoltre la certezza giuridica che il cittadino può legittimamente aspettarsi quando esercita il diritto di libera circolazione. È difendibile in effetti la tesi per cui l'incertezza giuridica e i diversi problemi con cui rischia di scontrarsi in relazione al riconoscimento della situazione giuridica creata nello Stato membro che abbandona non devono avere un effetto dissuasivo né costituire un ostacolo all'esercizio dei suoi diritti di cittadino europeo.

In questo caso, occorrerebbe abbinare al riconoscimento di pieno diritto una serie di misure compensative dirette a evitare possibili casi di frode e abuso e a rispettare in pieno le norme di ordine pubblico degli Stati membri. Inoltre, il riconoscimento di pieno diritto potrebbe, se del caso, adattarsi meglio ad alcune situazioni di stato civile come l'attribuzione o il cambiamento del nome. La questione potrebbe invece rivelarsi più complicata per altre situazioni di stato civile come il matrimonio.

***Domanda 8** Cosa pensa del riconoscimento di pieno diritto? A quali situazioni di stato civile potrebbe applicarsi? Per quali situazioni di stato civile rischierebbe invece di rivelarsi inappropriato?*

c) Riconoscimento basato sull'armonizzazione delle norme di conflitto

L'armonizzazione delle norme di conflitto potrebbe costituire un'altra possibilità per consentire ai cittadini di godere pienamente del diritto di libera circolazione, offrendo loro nel contempo una maggiore sicurezza giuridica per le situazioni di stato civile create in un altro Stato membro.

Un corpus di norme comuni elaborate a livello dell'Unione indicherebbe il diritto applicabile a una situazione transfrontaliera che interessa un evento di stato civile.

Tale diritto sarebbe definito grazie ad uno o più criteri di collegamento che tengano conto della mobilità dei cittadini. Le norme sarebbero pertanto prevedibili e note in anticipo. Ad esempio, i cittadini residenti in uno Stato membro diverso dal loro potrebbero vedersi applicare il diritto di tale Stato con il quale hanno legami, piuttosto che il diritto dello Stato membro di origine che hanno probabilmente abbandonato da anni.

D'altronde occorrerà stabilire se il criterio di collegamento scelto debba essere lo stesso per più situazioni connesse allo stato civile o se criteri diversi siano maggiormente adatti rispetto a una data situazione.

Domanda 9 *Cosa pensa del riconoscimento basato sull'armonizzazione delle norme di conflitto di leggi? A quali situazioni di stato civile potrebbe applicarsi questa soluzione?*

In assenza di scelta del cittadino si potrebbe prevedere che la legge applicabile sia determinata sulla base del o dei criteri di collegamento previsti dalla normativa europea. In linea di principio, si potrebbe offrire al cittadino che versi in una situazione transfrontaliera la possibilità di scegliere la legge applicabile a un evento connesso allo stato civile. In tal modo si rispetterebbero gli interessi legittimi del cittadino che, scegliendo, sarebbe libero di esprimere la preferenza per la propria cultura e il proprio Stato d'origine o per uno Stato membro diverso. La scelta consentirebbe anche di tenere conto della libertà individuale nel settore dello stato civile, senza pregiudicare terzi né contravvenire all'ordine pubblico. L'autonomia della scelta sarebbe tuttavia limitata e potrebbe sfociare soltanto nell'applicazione di una legge con la quale il cittadino ha legami stretti.

Domanda 10 *Cosa pensa della possibilità che i cittadini scelgano la legge applicabile? A quali situazioni di stato civile potrebbe applicarsi questa scelta?*

Domanda 11 *Oltre al riconoscimento di pieno diritto e al riconoscimento basato sull'armonizzazione delle norme di conflitto, ritiene che esistano altre soluzioni agli effetti transfrontalieri delle situazioni giuridiche connesse allo stato civile?*

5. CONCLUSIONE

Obiettivo del presente libro verde è avviare una consultazione pubblica con l'intento di raccogliere gli orientamenti e le opinioni delle parti interessate sulle possibili modalità per migliorare la vita dei cittadini in relazione alla circolazione dei documenti pubblici e all'applicazione del principio del riconoscimento reciproco nel settore dello stato civile.

Il libro verde sarà pubblicato sul sito Internet della Commissione.

La consultazione si svolgerà dal 14 dicembre 2010 al 30 aprile 2011. La Commissione invita le parti interessate a trasmettere i contributi al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale Giustizia
Unità A1 – Cooperazione giudiziaria in materia civile
B – 1049 Bruxelles
Fax: + 32-2/299.64.57

E-mail: JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu

I contributi del settore pubblico e privato saranno pubblicati sul sito Internet della Commissione, salvo opposizione dell'autore motivata dal fatto che la pubblicazione dei suoi dati personali potrebbe lederne gli interessi legittimi.

Sui temi del presente libro verde la Commissione può organizzare un'audizione pubblica.