



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2022, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2022, n. 2

INDICE

Ennio Triggiani <i>Editoriale. L'Unione europea nell'età della sua maturità</i>	1
Francesca Martines <i>La Conferenza sul futuro dell'Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione, il processo deliberativo e il follow-up</i>	11
Federica Persano <i>Diritto d'asilo e sottrazione internazionale di minori nei casi di violenza domestica</i>	37
Diletta Danieli e Cinzia Peraro <i>L'applicazione del regolamento UE sui documenti pubblici e i suoi possibili sviluppi futuri</i>	57
Alessio Scaffidi <i>L'introduzione delle CACs single-limb nei titoli di Stato dell'eurozona: la tutela del bilancio a danno degli investitori?</i>	79
Approfondimenti del Master in Diritto ed Economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)	
Cristina Faone <i>I criteri di daziabilità delle royalties tra soft law e principi giurisprudenziali</i>	109
Lilit Mora Simonyan <i>La Nuova Dogana: l'impatto di digitalizzazione e Paperless Customs</i>	129

L'applicazione del regolamento UE sui documenti pubblici e i suoi possibili sviluppi futuri

Diletta Danieli* e Cinzia Peraro**

SOMMARIO: 1. Inquadramento introduttivo. – 2. L'ambito di applicazione. – 3. Il contenuto dei documenti pubblici. – 3.1. *Segue.* Il significato di alcune nozioni. – 3.2. *Segue.* I diritti elettorali. – 4. Le esclusioni dall'ambito di applicazione: i documenti pubblici rilasciati in paesi terzi. – 4.1. *Segue.* Gli effetti giuridici relativi al contenuto dei documenti pubblici. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Inquadramento introduttivo.

A quasi quattro anni dalla sua applicazione, il regolamento (UE) 2016/1191 sui documenti pubblici¹ (in seguito, anche «regolamento») è uno strumento poco conosciuto, seppure la sua finalità vada collegata alla libertà fondamentale di circolazione e soggiorno nel territorio dell'Unione.

Il presente contributo si propone di sviluppare alcune riflessioni a partire dall'ambito di applicazione del regolamento e dai suoi rapporti con altri strumenti di diritto internazionale e dell'UE², per valutare il conseguimento degli obiettivi di questo atto e, in prospettiva futura, quale possa essere la portata applicativa della libertà di circolazione in ulteriori ambiti, diversi, ma connessi, rispetto a quelli già disciplinati.

* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Verona, cui sono da attribuirsi i paragrafi 4, 4.1 e 5.

** Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bergamo, cui sono da attribuirsi i paragrafi 1, 2, 3, 3.1 e 3.2.

Il presente contributo è stato elaborato grazie all'attività di ricerca svolta nell'ambito del progetto europeo *Identities on the move – Documents cross borders – DxB* (JUST-JCOO-AG-2020-101007502) cofinanziato dalla Commissione europea e coordinato dall'Università degli Studi di Verona. Il contenuto di questa pubblicazione è di esclusiva responsabilità delle Autrici e non riflette la posizione della Commissione europea.

¹ [Regolamento \(UE\) 2016/1191](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012. Per un inquadramento, v. G. CARDACI, A. SCHUSTER, *La circolazione dei documenti pubblici nell'Unione europea. Manuale pratico sul regolamento (UE) 2016/1191*, Castel San Pietro Terme, aprile 2022, e di prossima pubblicazione, ad accesso aperto, sul [sito](#) del progetto europeo *Identities on the move – Documents cross borders – DxB*.

² Per ulteriori approfondimenti sul regolamento (UE) 2016/1191 e, più ampiamente, sulla tematica della circolazione dei documenti pubblici, si rinvia ai contributi di prossima pubblicazione in un numero monografico di [questa Rivista](#), che raccoglie gli atti del convegno finale del progetto europeo *Identities on the move – Documents cross borders – DxB*, tenutosi a Castel San Pietro Terme nei giorni 23-24 giugno 2022.

Il regolamento istituisce un sistema finalizzato a semplificare le formalità amministrative per la circolazione di alcuni documenti pubblici e delle relative copie autentiche, concernenti determinati fatti, e si applica in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, compresa la Danimarca, dal 16 febbraio 2019³. In esso rientrano solo i documenti rilasciati da un'autorità di uno Stato membro ai fini della loro presentazione in un altro Stato membro, non quelli provenienti da paesi terzi⁴, e nemmeno le relative copie autentiche⁵. Ciò che rileva, quindi, ai fini dell'applicazione del regolamento è che l'autorità di rilascio del documento pubblico, destinato a circolare nell'Unione secondo il regime semplificato, appartenga ad un paese UE⁶.

Come anticipato, l'obiettivo è quello di promuovere la libertà di movimento delle persone all'interno dell'Unione, conformemente al principio della fiducia reciproca⁷. Il regolamento presenta come base giuridica l'art. 21, par. 2 TFUE relativo al diritto di circolazione dei cittadini europei⁸, tuttavia le disposizioni dell'atto⁹, ad eccezione di due fattispecie su cui ci si soffermerà in seguito¹⁰, non collegano la sua applicazione alla cittadinanza dell'Unione del soggetto che richiede o presenta il documento pubblico, ma al rilascio di quest'ultimo da parte di un'autorità di uno Stato membro, secondo quanto già precisato.

Il regolamento disciplina l'autenticità¹¹ dei documenti pubblici, ma non il riconoscimento dei relativi effetti giuridici in un altro Stato membro. Il sistema improntato da questo atto si basa, come indicato dall'art. 1, sull'esenzione dalla

³ In realtà il regolamento si applica anche ai documenti rilasciati prima di tale data, purché validi: v. G. CARDACI, A. SCHUSTER, *Manuale pratico*, cit., p. 43.

⁴ Su cui v. *infra*, par. 4.

⁵ Per «copia autentica» si intende «una copia di un documento pubblico originale firmata e certificata come riproduzione esatta e completa di tale documento pubblico originale da un'autorità legittimata a tal fine ai sensi del diritto nazionale e dello stesso Stato membro che ha inizialmente rilasciato il documento pubblico» (art. 3, punto 7). In alcuni ordinamenti, si fa riferimento a «copia certificata» o «copia ufficiale» o «copia conforme». Sui tipi di documenti e le copie escluse, v. *infra*.

⁶ Cfr. anche G. CARDACI, A. SCHUSTER, *Manuale pratico*, cit., p. 45.

⁷ Nell'ampia bibliografia su questo principio, si richiama N. CAMBIEN, *Mutual Recognition and Mutual Trust in the Internal Market*, in *European Papers*, 2017, n. 1, pp. 93-115, reperibile [online](#), per una trattazione specifica delle sue origini e applicazione nell'ambito del mercato interno dell'Unione.

⁸ Sulle conseguenze della scelta effettuata con riguardo all'ambito di applicazione e, quindi, al riconoscimento degli effetti giuridici dei documenti pubblici, v. *infra*, par. 4.1.

⁹ In particolare, l'art. 1, par. 1, comma 2 del regolamento, che utilizza il termine «persona» (così come il corrispondente considerando 5), nonché l'art. 2 (su cui v. *infra*, par. 2) e l'art. 7 relativo ai moduli standard multilingue.

¹⁰ Si tratta dei documenti pubblici che attestano l'assenza di precedenti penali (art. 2, par. 1, lett. m del regolamento), su cui v. *infra*, par. 3.1, e dei documenti pubblici connessi ai diritti elettorali (art. 2, par. 2 del regolamento), su cui v. *infra*, par. 3.2.

¹¹ Nel caso di ragionevoli dubbi circa l'autenticità del documento pubblico o della sua copia autentica, oppure qualora vi sia il sospetto che il documento sia falso o alterato, le autorità di uno Stato membro in cui sono presentati tali documenti dovrebbero procedere secondo le modalità indicate nell'art. 14 (ripreso nel considerando 36), ovvero ricercare informazioni tramite il sistema IMI oppure rivolgersi all'autorità centrale competente (su cui v. artt. 15-16, nonché considerando 40-43) dello Stato che ha rilasciato i documenti in questione. Con riguardo al nostro ordinamento, si veda anche la circolare del Ministero dell'Interno n. 14 del 17 dicembre 2019, reperibile [online](#).

legalizzazione¹² e da formalità analoghe¹³, nonché sulla semplificazione delle procedure richieste, come la traduzione dei documenti, riducendo così gli oneri per i cittadini¹⁴.

A tal fine, sono proposti dei moduli standard multilingue da allegare ai documenti pubblici originali¹⁵, che servono per meglio comprendere il contenuto di tali documenti da parte dell'autorità di ricezione, quando il documento è redatto in una lingua non accettata dal suo paese¹⁶. Un modulo standard multilingue deve essere sempre rilasciato e firmato da un'autorità dello Stato membro in cui viene prodotto il documento pubblico. È possibile chiedere all'autorità dello Stato UE emittente il documento pubblico (o a un'altra autorità competente del medesimo Stato, che risulta nell'elenco trasmesso dallo Stato tra le autorità nazionali autorizzate) di rilasciare il modulo standard multilingue insieme al documento pubblico, al fine di presentarlo in uno Stato membro diverso¹⁷. I soggetti richiedenti non possono quindi procedere autonomamente alla compilazione di tali moduli. I moduli standard in ogni caso non hanno un valore legale autonomo e sono unicamente utilizzati come supporto per la traduzione¹⁸, sebbene questa sia solo parziale e riproduca gli elementi essenziali del contenuto del documento originale¹⁹.

¹² Con «legalizzazione», ai sensi dell'art. 3, punto 3), si intende «la formalità per certificare l'autenticità della firma di un pubblico ufficiale, la veste nella quale ha agito il firmatario del documento e, ove opportuno, l'identità del bollo o del timbro che reca».

¹³ L'art. 3, punto 4), specifica che si tratta dell'aggiunta del certificato previsto dalla convenzione dell'Aja del 1961 sull'*apostille*, su cui v. *amplius infra*, par. 4.

¹⁴ Si veda l'art. 11 concernente le spese per ottenere i moduli standard.

¹⁵ Cfr. art. 7 ss. Per i moduli standard multilingue, che comunque non sono stati creati per tutti i fatti elencati nel presente regolamento, ma solo undici settori, si veda la sezione specifica sul [Portale europeo della giustizia](#), dove sono reperibili anche le versioni elettroniche (in merito, cfr. art. 12), nonché per maggiori informazioni questa [pagina](#). A livello interno, è stata emanata dal Ministero degli Interni una circolare illustrativa in data 14 febbraio 2019, reperibile [online](#).

¹⁶ Cfr. considerando da 22 a 29. Come prevede l'art. 6, par. 2, la «traduzione certificata effettuata da una persona qualificata a tal fine ai sensi del diritto di uno Stato membro è accettata in tutti gli Stati membri». All'autorità cui viene presentato un documento pubblico rimane in ogni caso la facoltà, eccezionalmente, di «esigere, se necessario per il trattamento di tale documento pubblico, che la persona che presenta tale documento corredato di un modulo standard multilingue fornisca anche una traduzione o una traslitterazione del contenuto del modulo standard multilingue nella lingua ufficiale del suo Stato membro o, qualora lo Stato membro in questione abbia più lingue ufficiali, nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali del luogo in cui è presentato il documento pubblico, che sia anche una delle lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione» (considerando 25).

¹⁷ Art. 8, par. 3.

¹⁸ Art. 8, par. 1 e considerando 22 ss. Si precisa inoltre che, ai sensi dell'art. 6, non occorre produrre la traduzione del documento pubblico originale quando «a) il documento pubblico è redatto nella lingua ufficiale dello Stato membro in cui il documento è presentato o, qualora lo Stato membro in questione abbia più lingue ufficiali, nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali del luogo in cui il documento è presentato o in qualsiasi altra lingua espressamente accettata da tale Stato membro»; oppure b) il documento pubblico è relativo ai uno dei fatti ivi elencati ed è corredato, alle condizioni stabilite, di un modulo standard multilingue «purché l'autorità nazionale a cui è presentato il documento pubblico ritenga che le informazioni figuranti nel modulo standard multilingue siano sufficienti al trattamento del documento pubblico».

¹⁹ Sull'uso dei moduli standard e sulle problematiche legate alla parzialità della traduzione in sede di trascrizione, v. M.T. MAGOSSO, *Semplificazione dei requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione Europea: Regolamento (UE) 2016/1191*, in *Lo Stato civile italiano*, settembre 2020, pp. 12-16, spec. p. 15 s.; R. CALVIGIONI, *Il Regolamento UE n. 1191/2016. Prima fase di applicazione pratica*, in *I Servizi demografici*, 2019, n. 11, pp. 28-34, spec. p. 30 ss.

Rimane fermo che, come chiarito nell'art. 1, par. 1, e nel considerando 4, il regolamento non pregiudica la facoltà delle persone di continuare a beneficiare di altri sistemi di esenzione dei documenti pubblici dalla legalizzazione o da formalità analoghe applicabili tra Stati membri, su cui si tornerà nel prosieguo con riferimento ai rapporti di questo atto con altri regolamenti europei e strumenti internazionali²⁰.

2. L'ambito di applicazione.

L'art. 2 definisce l'ambito di applicazione del regolamento, stabilendo che esso riguarda i documenti pubblici (le relative copie autentiche o traduzioni)²¹ che sono rilasciati dalle autorità²² di uno Stato membro, conformemente al suo diritto nazionale, che devono essere presentati alle autorità di un altro Stato membro e che hanno come obiettivo principale quello di accertare uno o più dei fatti ivi elencati. Tuttavia, si osserva che il termine «fatti» non si riferisce in modo appropriato a tutte le questioni menzionate, che in effetti sono fatti o atti di natura giuridica²³. In sostanza, il campo di applicazione comprende le materie per le quali gli individui sono tenuti a presentare documenti pubblici per godere della libera circolazione e dei diritti di cittadinanza dell'Unione in scenari transfrontalieri; si noti comunque che gli eventi, che costituiscono il contenuto

²⁰ Su cui *infra*, par. 4 e 4.1.

²¹ Ai sensi dell'art. 3, punto 1, ai fini del presente regolamento, si devono intendere documenti pubblici: «a) i documenti emanati da un'autorità o da un funzionario appartenente ad una delle giurisdizioni di uno Stato membro, ivi compresi quelli emanati dal pubblico ministero, da un cancelliere o da un ufficiale giudiziario ("huissier de justice"); b) i documenti amministrativi; c) gli atti notarili; d) le dichiarazioni ufficiali come le annotazioni di registrazioni, visti per la data certa e autenticazioni di firme, apposte su una scrittura privata; e) documenti redatti da agenti diplomatici o consolari di uno Stato membro che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni nel territorio di qualsiasi Stato, ove tali documenti debbano essere presentati sul territorio di un altro Stato membro o agli agenti diplomatici o consolari di un altro Stato membro che agiscono nel territorio di un paese terzo». In base alla lett. a, rientrano anche le decisioni giudiziarie. Per quanto riguarda il tipo di documenti, il considerando 8, che completa l'art. 4 e il considerando 3, specifica che anche le copie autentiche dei documenti pubblici – ma non le copie di copie autentiche – emesse dall'autorità competente dello Stato membro in cui il documento pubblico originale è stato rilasciato, rientrano nel campo di applicazione del regolamento. Il regime del regolamento si estende anche alle versioni elettroniche dei documenti pubblici: cfr. considerando 9, nonché G. CARDACI, A. SCHUSTER, *Manuale pratico*, cit., p. 36 ss. Per l'elenco dei documenti pubblici, che rientrano nel campo di applicazione del presente regolamento, trasmesso dagli Stati membri ai sensi dell'art. 24, par. 1, lett. b, v. la [pagina](#) specifica sul Portale europeo della giustizia.

²² Per la definizione si veda l'art. 3, punto 2, secondo il quale per «autorità» si intende «un'autorità pubblica di uno Stato membro o un'entità che agisce a titolo ufficiale ed è autorizzata ai sensi del diritto nazionale a rilasciare o ricevere un documento pubblico disciplinato dal presente regolamento o una copia autentica». Per l'elenco delle autorità abilitate dal diritto nazionale a produrre copie autentiche, trasmesso dagli Stati membri ai sensi dell'art. 24, par. 1, lett. e, v. la [pagina](#) specifica sul Portale europeo della giustizia. Su tale definizione, v. anche C. NOURISSAT, *La circulation internationale des actes publics - Synthèse* - in H. PÉROZ (dir.), *La circulation européenne des actes publics. Premier commentaire du Règlement 2016/1191 du 6 juillet 2016*, Bruxelles, 2020, pp. 117-127, spec. p. 121 s.

²³ H. PÉROZ, *Règlement (UE) 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012*, in H. PÉROZ (dir.), *La circulation européenne des actes publics*, cit., pp. 77-94, a p. 83.

del documento pubblico, possano verificarsi non solo nello Stato membro che rilascia tale documento, ma anche in un paese terzo²⁴.

Come emerge dal considerando 7, gli Stati membri non sono obbligati dal regolamento a rilasciare documenti pubblici che non esistono nel loro diritto nazionale. Lo strumento normativo UE non è infatti inteso a modificare il diritto sostanziale degli Stati membri per quanto riguarda i fatti in esso elencati²⁵, né a imporre il riconoscimento in uno Stato membro degli effetti giuridici relativi al contenuto di un documento pubblico emesso dalle autorità di un altro Stato membro²⁶. Il che evidenzia la natura e lo scopo di questo atto, che è finalizzato a proporre norme che disciplinano, a livello europeo, formalità pratiche semplificate e consistono pertanto in un mero supporto tecnico nella preparazione degli atti e delle loro traduzioni per le autorità nazionali competenti a rilasciare o ricevere i documenti pubblici nelle materie ivi indicate.

3. Il contenuto dei documenti pubblici.

Il par. 1 dell'art. 2 contiene un elenco di materie che possono costituire il contenuto dei documenti pubblici oggetto del regolamento²⁷. I fatti selezionati rappresentano questioni di stato civile e di anagrafe²⁸ per le quali vengono redatti documenti ufficiali, che spesso sono necessari come prova per beneficiare di un diritto o per rispettare un obbligo connesso alla cittadinanza dell'Unione e alla libera circolazione tra Stati membri.

²⁴ Sul punto, v. *infra*, par. 4. Per una panoramica sulla portata del regolamento, si veda R. CALVIGNONI, *Il Regolamento UE 2016/1191: la semplificazione dei documenti pubblici. Tra luce e ombre nell'applicazione pratica*, in *I Servizi demografici*, 2022, n. 5, pp. 16-23, a p. 17 ss.; T. EVRARD, *Le Règlement 2016/1191 du 6 juillet 2016 : une simplification réussie des conditions de présentation des documents d'état civil ?*, in C. CORSO, P. WAUTELET (sous la direction de), *L'accès aux droits de la personne et de la famille en Europe / Access to Personal and Family Rights in Europe*, Bruxelles, 2022, pp. 279-330, spec. p. 292 ss. e a p. 295; M. FONT I MAS, *El ejercicio de la libre circulación y la eliminación de los requisitos de autenticación y traducción de determinados documentos públicos. El reglamento (UE) 2016/1191*, in D. MARÍN CONSARNAU (dir.), *Retos en inmigración, asilo y ciudadanía. Perspectiva Unión Europea, internacional, nacional y comparada*, Madrid, 2021, pp. 189-210; EAD., *La libera circolazione degli atti pubblici in materia civile: un passo avanti nello spazio giudiziario europeo*, in *Rivista Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, pp. 104-125, spec. p. 116 ss., reperibile [online](#); M.T. MAGOSSO, *Semplificazione dei requisiti*, cit., p. 12 ss.; H. PÉROZ, *Règlement (UE) 2016/1191*, cit., p. 83 ss.; E. PUGLIELLI, *Lingue straniere e atto notarile. Documenti provenienti dall'estero e loro utilizzo in Italia*, in *Rivista del notariato*, 2020, pp. 1011-1031, spec. p. 1030; S. SCHLAUB, *The EU Regulation on Public Documents. A first step towards the abolition of the Apostille in the EU*, in *ERA Forum*, 2020, pp. 117-128, spec. p. 120 ss.; T. PIOLA, *Il Regolamento europeo n. 1191/2016: la semplificazione nello scambio dei documenti pubblici tra gli Stati membri*, in *I Servizi demografici*, 2019, n. 6, pp. 7-15, spec. p. 10 ss.; M. GUZMAN ZAPATER, *La libre circulación de los documentos públicos en materia de estado civil en la UE. El reglamento UE 2016/1191 del PE y del Consejo*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 2017, n. 41, pp. 161-179, spec. p. 166 ss.; A. VETTOREL, *La circolazione dei documenti pubblici stranieri dopo il Regolamento (UE) n. 2016/1191*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, pp. 1060-1075, spec. p. 1067 ss.

²⁵ Cfr. considerando 18.

²⁶ Si veda art. 2, par. 4, su cui *infra*, par. 4.1.

²⁷ Vedi anche il considerando 6.

²⁸ S. SCHLAUB, *The EU Regulation on Public Documents*, cit., p. 120 ss.

Pertanto, i fatti riflettono il contenuto dei diritti garantiti ai sensi degli artt. 20 ss. TFUE e 39 ss. della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché nel diritto derivato pertinente, vale a dire la direttiva 2004/38²⁹.

Come emerso da uno studio del 2007³⁰, i documenti pubblici con valore probatorio hanno una «funzione indispensabile» in quei settori della libera circolazione e della giustizia civile quando devono essere presentati in uno Stato membro diverso al fine di far valere determinati *status* o diritti. Sulla base degli esiti del libro verde del 2010³¹, la Commissione nel 2013 aveva infatti presentato la proposta di regolamento³² volta a introdurre norme e requisiti comuni per la libera circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri, «integrando il diritto settoriale dell'Unione esistente in materia, colmando le lacune in quei settori che attualmente non sono disciplinati dal diritto dell'Unione e sostenendo le iniziative dell'UE volte a semplificare la vita dei cittadini e le condizioni commerciali degli operatori economici». Tuttavia, a seguito di una serie di negoziati³³ e di un accordo informale tra i legislatori europei, formalmente approvato dal Consiglio il 10 marzo 2016³⁴ e dal Parlamento il 9 giugno 2016³⁵, il campo di applicazione del regolamento è stato ristretto a quei documenti relativi all'esercizio dei diritti delle persone fisiche in situazioni transfrontaliere, escludendo quindi i beni immobili, lo *status* giuridico e la rappresentanza di una società o altra impresa, i diritti di proprietà intellettuale, nonché i documenti redatti da privati e quelli rilasciati da autorità di Stati terzi.

²⁹ [Direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

³⁰ British Institute of International and Comparative Law, Studio JLS/C4/2005/04, *The Use of Public Documents in the EU*, luglio 2007, reperibile [online](#).

³¹ 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*, [COM\(2010\) 747](#) definitivo del 15 ottobre 2010. A questo proposito, si veda T. EVRARD, *Le Règlement 2016/1191*, cit., p. 286; H. PÉROZ, *Règlement (UE) 2016/1191*, cit., p. 79; T. PIOLA, *Il Regolamento europeo n. 1191/2016*, cit., p. 8 ss.; M. FONT I MAS, *La libera circolazione degli atti pubblici*, cit., p. 109 ss.; M. GUZMAN ZAPATER, *La libre circulación de los documentos públicos*, cit., p. 164 ss.; E. DE GOTZEN, *Child's civil status, birth certificates' effects and the free movement of public documents: grasp all, lose all?*, in *GenIUS*, 2016, n. 1, p. 56, spec. a p. 59 ss., reperibile [online](#).

³² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione della libera circolazione dei cittadini e delle imprese semplificando l'accettazione di taluni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012, [COM\(2013\) 228](#) definitivo del 24 aprile 2013. A tal riguardo, v. anche T. EVRARD, *Le Règlement 2016/1191*, cit., p. 288 ss.; H. PÉROZ, *Règlement (UE) 2016/1191*, cit., p. 88.

³³ Cfr. linee orientative approvate dal Consiglio il 24 novembre 2014 ([15843/14](#)), orientamento generale parziale (sulle disposizioni) del 6 marzo 2015 ([6812/15 ADD 1](#)), testo dei considerando in vista dell'adozione di un orientamento generale del 5 giugno 2015 ([9332/15](#)) e conclusioni della 3354ª sessione del Consiglio Giustizia e affari interni del 4-5 dicembre 2014 ([16526/14](#), a p. 12).

³⁴ Si veda la posizione del Consiglio in prima lettura del 25 febbraio 2016 ([14956/15](#)) e la motivazione del Consiglio, adottata il 10 marzo 2016 ([14956/2/15 REV 2 ADD 1](#)).

³⁵ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 sulla posizione del Consiglio in prima lettura ([P8_TA\(2016\)0277](#)).

Alla luce dell'esito dell'iter legislativo, il regime semplificato di circolazione può essere applicato, come previsto dall'art. 2, ai documenti pubblici relativi a fatti che riflettono, in concreto, situazioni giuridiche fondamentali per l'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione e dalla legislazione sulla libera circolazione, vale a dire: (a) nascita; (b) esistenza in vita; (c) decesso; (d) nome; (e) matrimonio, compresi la capacità di contrarre matrimonio³⁶ e lo stato civile; (f) divorzio, separazione legale o annullamento del matrimonio³⁷; (g) unione registrata, compresa la capacità di contrarre un'unione registrata e lo stato di unione registrata; (h) scioglimento di un'unione registrata, separazione personale o annullamento di un'unione registrata; (i) filiazione; (j) adozione; (k) domicilio e/o residenza; (l) cittadinanza; (m) assenza di precedenti penali; e i diritti elettorali, come indicato nel par. 2³⁸.

Non sono inclusi nell'ambito di applicazione i passaporti o le carte d'identità rilasciati in uno Stato membro, in quanto non soggetti a legalizzazione o a formalità simili quando vengono presentati in un altro Stato membro³⁹, che infatti li riconosce automaticamente.

3.1. Segue. Il significato di alcune nozioni.

Le materie elencate nell'art. 2 del regolamento 2016/1191 non vengono definite nel regolamento stesso e non sono soggette ad un'interpretazione autonoma di diritto UE, ma devono essere determinate secondo il diritto interno. Alcune nozioni ivi utilizzate compaiono tra le materie incluse oppure escluse dal campo di applicazione di altri strumenti normativi dell'Unione specialmente in materia di famiglia, con cui possono quindi essere coordinate⁴⁰.

Al fine di comprendere la portata terminologica delle nozioni offrono un supporto interpretativo i considerando del regolamento che includono – come avviene sempre più di frequente negli atti UE – spiegazioni di concetti, i quali, in linea di principio, riflettono definizioni comuni accettate in tutti gli Stati membri. Benché tali disposizioni preliminari alla parte prescrittiva dell'atto non siano dotate di una valenza giuridica vincolante, esse contribuiscono ugualmente alle finalità di garantire un'applicazione uniforme delle disposizioni e così di assicurare la circolazione dei documenti pubblici, nonché, in definitiva, il rispetto dei diritti di libera circolazione all'interno dell'Unione. Questo è il caso del regolamento 2016/1191, che contiene, infatti, alcune definizioni, di seguito riportate e confrontate con gli altri strumenti di diritto UE che le menzionano.

³⁶ In merito a tale aspetto, si veda, per alcune casistiche, M. CALIARO, *Nulla osta al matrimonio e capacità matrimoniale per lo straniero: cosa cambia con il Regolamento (UE) 2016/1191*, in *Lo Stato civile italiano*, novembre 2020, pp. 20-26.

³⁷ Su cui vedi *infra*, par. 4.1.

³⁸ Su cui vedi *infra*, par. 3.2.

³⁹ Considerando 10.

⁴⁰ Su cui vedi *infra*, par. 4.1.

In particolare, per quanto riguarda il termine «nome» contenuto nell'art. 2, par. 1, lett. *d*, il considerando 12 chiarisce che, nell'ambito della categoria dei documenti pubblici relativi a tale concetto, devono essere inclusi anche quelli che accertano un cambiamento di nome, avendo lo scopo principale di stabilire il nome di una persona⁴¹. Questo termine compare, ma senza alcuna precisazione, tra le materie escluse dal regolamento 2019/1111 (c.d. «regolamento Bruxelles II-ter»)⁴², come specificato nell'art. 1, par. 4, lett. *c*, che riproduce l'art. 1, par. 3, lett. *c*, del regolamento n. 2201/2003 (c.d. «regolamento Bruxelles II-bis»)⁴³, nonché, per quanto riguarda i coniugi, dal regolamento n. 1259/2010, come emerge dal suo considerando 10⁴⁴. Basti qui osservare che questi regolamenti concernono questioni giuridiche connesse ai rapporti familiari transnazionali e prescindono dalla verifica degli *status* personali, ovvero dei presupposti, relativi ad atti o fatti giuridici preliminari alla disciplina della materia rientrante nel rispettivo ambito materiale.

Similmente, il concetto di «stato civile», indicato nell'art. 2, par. 1, lett. *e*, trova una spiegazione nel considerando 13 del regolamento 2016/1191, in base al quale esso dovrebbe essere interpretato come riferito allo stato di un individuo di essere coniugato, separato o non sposato, compreso l'essere celibe/nubile, divorziato o vedovo. È questa la prima volta che una simile spiegazione appare in un atto legislativo dell'Unione. Lo *status* delle persone non è infatti definito in altri strumenti, ma solo menzionato tra le materie escluse, come accade nel regolamento 2019/1111, in particolare nel suo considerando 12, che riprende quanto già enunciato nel considerando 10 del regolamento n. 2201/2003. Non vi è poi alcun riferimento allo stato civile nel regolamento n. 1259/2010, rientrando in quelle questioni preliminari escluse dal suo campo di applicazione alla luce del considerando 10 poc'anzi ricordato.

Anche la nozione di «filiazione», prevista nell'art. 2, par. 1, lett. *i*, e definita nel considerando 14 del regolamento 2016/1191 come «il rapporto giuridico tra un minore e

⁴¹ Diversamente, il cambiamento di sesso non è incluso tra le materie coperte dal campo di applicazione del regolamento. A questo proposito, si veda T. EVRARD, *Le Règlement 2016/1191*, cit., p. 296 s.

⁴² [Regolamento \(UE\) 2019/1111](#) del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, nonché alla sottrazione internazionale di minori (rifusione), che si applica ai procedimenti instaurati a partire dal 1° agosto 2022 abrogando il precedente regolamento Bruxelles II-bis (per il regime transitorio, cfr. art. 100, par. 2 del regolamento Bruxelles II-ter).

⁴³ [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.

⁴⁴ [Regolamento \(UE\) n. 1259/2010](#) del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (Roma III), in particolare il considerando 10 (in base al quale «[q]uestioni preliminari quali la capacità giuridica e la validità del matrimonio e materie quali gli effetti del divorzio o della separazione personale sui rapporti patrimoniali, il nome, la responsabilità genitoriale, le obbligazioni alimentari o altri eventuali provvedimenti accessori dovrebbero essere regolate dalle norme di conflitto applicabili nello Stato membro partecipante interessato»).

i suoi genitori», appare per la prima volta nel campo di applicazione di un atto legislativo dell'Unione⁴⁵, nonostante lo scopo del regolamento sui documenti pubblici sia differente rispetto agli altri strumenti UE adottati in materia di famiglia. Con riguardo a tali atti, la filiazione è una materia espressamente esclusa dall'art. 1, par. 4, lett. *a*, del regolamento 2019/1111, che fa riferimento all'accertamento o all'impugnazione della filiazione, ed è completato dal considerando 12, in base al quale questo concetto «è una questione diversa dall'attribuzione della responsabilità genitoriale», materia invece rientrante nell'ambito del medesimo regolamento. Queste disposizioni riproducono quanto già previsto nel regolamento Bruxelles II-*bis*, in particolare nell'art. 1, par. 4, lett. *a*, e nel considerando 10.

Per quanto riguarda i termini «domicilio», «residenza» e «cittadinanza» indicati nell'art. 2, par. 1, lett. *k* e *l*, la loro interpretazione deve essere effettuata conformemente al diritto nazionale, come emerge dal considerando 15 del regolamento in parola. Queste nozioni rilevano in materia di stato civile e di anagrafe, che rientra nella competenza degli Stati membri e al cui diritto interno occorre pertanto fare riferimento, con il limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento europeo, quali quelli della libera circolazione delle persone e di non discriminazione⁴⁶. Tale precisazione richiama le disposizioni contenute nei regolamenti Bruxelles II-*ter* e II-*bis*, che rinviano agli ordinamenti giuridici nazionali al fine di determinare il significato di «domicile», in quanto considerato un concetto alternativo alla «cittadinanza», applicabile questo nei paesi di *civil law*⁴⁷.

Con riferimento ai documenti che attestano l'assenza di precedenti penali (art. 2, par. 1, lett. *m*), possono beneficiare del sistema semplificato di circolazione solo quei

⁴⁵ Sul punto, si precisa che è stata recentemente adottata una proposta di regolamento sul riconoscimento reciproco della filiazione, cui si fa cenno *infra*, par. 4.1.

⁴⁶ Come affermato più volte dalla Corte di giustizia: cfr. le sentenze del 1° aprile 2008, [causa C-267/06](#), *Tadao Maruko*, EU:C:2008:179, dove la normativa tedesca – che non consentiva al partner superstite di un'unione civile, in caso decesso dell'altro partner, di percepire una prestazione equivalente a quella concessa ad un coniuge superstite – è stata ritenuta in contrasto con i principi fondamentali del diritto UE e, in particolare, quello di non discriminazione; e 12 maggio 2011, [causa C-391/09](#), *Vardyn*, EU:C:2011:291, in base alla quale il rifiuto opposto dalle autorità competenti di uno Stato membro, in applicazione di una normativa nazionale secondo cui il cognome e i nomi di una persona possono essere registrati negli atti di stato civile esclusivamente in una forma che rispetti le regole di grafia della lingua ufficiale nazionale, di modificare, nei certificati di nascita e di matrimonio di uno dei suoi cittadini, il cognome e il nome di detta persona secondo le regole di grafia di un altro Stato membro non contrasta con la libertà fondamentale di circolazione e di soggiorno di cui all'art. 21 TFUE. Tali principi sono stati ulteriormente confermati dalla Corte di giustizia nella sentenza dell'8 giugno 2017, [causa C-541/15](#), *Freitag*, EU:C:2017:432. In dottrina, si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, a R. CAFARI PANICO, *Identità nazionale e identità personale*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanza e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, pp. 215-239, spec. pp. 223-228.

⁴⁷ L'art. 2, par. 3, del regolamento 2019/1111 stabilisce che «la nozione di "domicile" cui è fatto riferimento è quella utilizzata negli ordinamenti giuridici del Regno Unito e dell'Irlanda». Questa disposizione riprende, con l'aggiunta di alcune precisazioni l'art. 3, par. 2, del regolamento n. 2201/2003. Si fa notare che l'Irlanda partecipa a questo regolamento, ma non il Regno Unito a seguito del suo recesso dall'UE (a tal riguardo, si veda M.C. BARUFFI, *Brexit e le conseguenze in materia di stato civile e anagrafe*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, pp. 149-160).

documenti che sono rilasciati a un cittadino dell'Unione dalle autorità del suo Stato membro di cittadinanza, con la conseguenza che sono esclusi i documenti che riguardano cittadini di Stati terzi oppure documenti emessi dallo Stato membro di residenza. Nel considerando 16 vengono fornite le definizioni di «casellario giudiziario», che dovrebbe intendersi il registro o i registri nazionali che riportano le condanne conformemente al diritto nazionale, e di «condanna», che dovrebbe essere interpretata come riferita a «ogni decisione definitiva di un organo giurisdizionale penale nei confronti di una persona fisica in relazione ad un reato, nella misura in cui tali decisioni siano riportate nel casellario giudiziario dello Stato membro di condanna». Solo il documento che attesta l'assenza di condanne può quindi circolare accompagnato eventualmente dal relativo modulo.

3.2. *Segue. I diritti elettorali.*

Il par. 2 dell'art. 2 stabilisce che il regolamento trova applicazione ai documenti pubblici che devono essere presentati dai cittadini dell'Unione quando desiderano votare o presentarsi come candidati alle elezioni del Parlamento europeo o alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono e di cui non hanno la cittadinanza⁴⁸, conformemente alle condizioni previste rispettivamente dalla direttiva 93/109/CE⁴⁹ e dalla direttiva 94/80/CE⁵⁰.

La disposizione in parola, diversamente dal par. 1, indica una categoria di documenti che non è determinata dai fatti ivi attestati, ma dalla finalità del loro concreto utilizzo. La proposta originaria presentata dalla Commissione non includeva questo aspetto, che è stato poi introdotto con l'accordo di compromesso approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo in merito alla determinazione dell'ambito di applicazione del regolamento, che esclude infatti tutti i documenti relativi alle imprese e copre solo i diritti degli individui legati allo stato civile⁵¹. Il par. 2 dell'art. 2 contribuisce quindi al perseguimento degli obiettivi già sopra delineati e, in pratica, all'esercizio dei diritti elettorali garantiti dagli artt. 20, par. 2, lett. *b*, e 22 del TFUE e dagli artt. 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

⁴⁸ Cfr. anche considerando 6, ai sensi del quale il regolamento dovrebbe “applicarsi ai documenti pubblici la cui presentazione possa essere richiesta da cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini quando, in conformità con la pertinente legislazione dell'Unione, desiderano votare o candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo o alle elezioni comunali nel loro Stato membro di residenza”.

⁴⁹ [Direttiva 93/109/CE](#) del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza.

⁵⁰ [Direttiva 94/80/CE](#) del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza.

⁵¹ Sul punto, si veda T. EVRARD, *Le Règlement 2016/1191*, cit., p. 297 s.

Il regolamento, tuttavia, non propone alcun modulo standard multilingue al fine di semplificare la produzione dei documenti pubblici rilevanti per esercitare i diritti elettorali; di conseguenza, il cittadino interessato a spostarsi ed esercitare il diritto di voto nello Stato membro di residenza deve verificare la normativa ivi in vigore, che, in attuazione delle suddette direttive, disciplina i documenti pertinenti. In sostanza, i cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza dello Stato membro di residenza sono trattati come cittadini di questo Stato ai fini dell'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo o alle elezioni comunali.

Tra i documenti da presentare, quelli relativi all'identità, come la carta di identità o il passaporto, non sono soggetti a legalizzazione o a formalità simili se presentati in un altro Stato membro dell'Unione, come anticipato ed espressamente indicato nel considerando 10 del regolamento. I documenti relativi alla cittadinanza e alla residenza godono invece del regime semplificato di libera circolazione in virtù dell'art. 2, par. 1, lett. *k* e *l* del regolamento. Anche altri documenti, come le dichiarazioni formali richieste dagli artt. 9-10 della direttiva 93/109/CE e dagli artt. 8-9 della direttiva 94/80/CE del Consiglio, rientrano nel campo di applicazione del regolamento 2016/1191 e beneficiano dell'esenzione dalla legalizzazione e della semplificazione delle formalità, sebbene possano permanere barriere linguistiche in assenza di un modulo standard multilingue dedicato ai diritti elettorali.

4. Le esclusioni dall'ambito di applicazione: i documenti pubblici rilasciati in paesi terzi.

Per completare l'esame dell'ambito di applicazione del regolamento 2016/1191 è necessario considerare anche i profili che non risultano in esso compresi in ragione delle espresse esclusioni contenute nell'atto stesso e tenendo conto, altresì, del peculiare regime di relazioni con altri strumenti, tanto di diritto dell'Unione europea quanto di diritto internazionale, aventi ad oggetto materie disciplinate dal regolamento.

In primo luogo, come accennato, il regolamento non si applica ai documenti pubblici rilasciati da autorità di Stati terzi (art. 2, par. 3, lett. *a*) e nemmeno alle copie autentiche di tali documenti che siano prodotte dalle autorità di uno Stato membro (art. 2, par. 3, lett. *b*), senza tuttavia che il medesimo regolamento fornisca indicazioni rispetto al luogo in cui l'evento di stato civile, certificato nel documento, sia avvenuto⁵². Ne

⁵² A tal riguardo, T. EVRARD, *Le Règlement 2016/1191*, cit., p. 295, cita l'ipotesi in cui le competenti autorità di uno Stato membro rilascino, a soggetti beneficiari di protezione internazionale o apolidi, documenti pubblici che tengano luogo di quelli corrispondenti che non sia stato possibile ottenere nel paese di origine, come risulta dall'elenco dei documenti pubblici rientranti nel campo di applicazione del regolamento comunicato dalla Francia ai sensi dell'art. 24, par. 1, lett. *b* e reperibile alla [pagina](#) specifica sul Portale europeo della giustizia (v., in particolare, i documenti elencati in relazione agli eventi di stato civile "nascita", "decesso" e "matrimonio"). Rimane, quindi, da verificare, in concreto, per ciascuno Stato

consegue che, dal punto di vista territoriale, l'applicazione dell'atto in parola è determinata in relazione agli Stati membri⁵³, rispettivamente, di origine e di destinazione del documento pubblico: come già precisato, beneficiano del regime agevolato di circolazione istituito dal regolamento solo quei documenti pubblici (e relative copie autentiche) rilasciati dalle autorità di un paese UE e attestanti uno o più fatti elencati all'art. 2, par. 1, che siano presentati in un altro Stato membro. Ciò trova ulteriore illustrazione nel considerando 17, in cui si sottolinea che la semplificazione introdotta dal regolamento concerne i «requisiti per la presentazione in uno Stato membro di documenti pubblici rilasciati in un altro Stato membro», pertanto operante limitatamente alla circolazione «intra-UE» di tali documenti e delle relative copie autentiche⁵⁴. È, infatti, solo questo contesto transfrontaliero⁵⁵ ad essere caratterizzato dal principio della fiducia reciproca, che rappresenta il fondamento del sistema di cooperazione amministrativa tra le autorità degli Stati membri istituito attraverso il regolamento in esame⁵⁶.

La scelta di politica legislativa di diversificare la disciplina applicabile ai documenti pubblici rilasciati in uno Stato membro UE rispetto a quelli formati in un paese terzo è stata oggetto di esame nel corso dei lavori preparatori per l'adozione del regolamento, ove si è rilevato come il diritto dell'Unione ammetta una tale differenziazione nella misura in cui risulti proporzionata rispetto agli elementi che oggettivamente distinguono le due categorie di documenti, provenienti da uno Stato UE o da uno Stato terzo⁵⁷. Nella valutazione d'impatto condotta dalla Commissione si è ulteriormente esclusa l'opzione che avrebbe comportato la realizzazione di un'armonizzazione piena delle normative nazionali in materia di documenti pubblici, ivi comprese le disposizioni riguardanti l'autenticazione di quelli formati negli Stati extra-UE, in quanto ritenuta estrema ed eccessivamente invasiva rispetto all'autonomia legislativa e amministrativa dei paesi membri⁵⁸.

Così chiarita l'operatività dell'esclusione di cui all'art. 2, par. 3 del regolamento, ne deriva che la circolazione transfrontaliera dei documenti pubblici rilasciati negli Stati terzi rimane disciplinata da accordi internazionali in vigore tra il paese di origine e il paese

membro, quali documenti pubblici possano beneficiare del regime di circolazione semplificato stabilito dal regolamento.

⁵³ Come specificato *supra*, par. 1, si ricorda che sono vincolati al regolamento tutti i ventisette Stati membri, compresa la Danimarca.

⁵⁴ In proposito, H. PÉROZ, *Règlement (UE) 2016/1191*, cit., p. 81, attribuisce «un caractère réciproque» all'ambito di applicazione territoriale del regolamento, circoscritto alla sola circolazione dei documenti pubblici tra Stati membri UE.

⁵⁵ M. FONT I MAS, *El ejercicio de la libre circulación*, cit., pp. 197-198; EAD., *La libera circolazione*, cit., p. 188.

⁵⁶ Come chiarito anche dal considerando 3 dello stesso regolamento.

⁵⁷ *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation on promoting the free movement of citizens and businesses by simplifying the acceptance of certain public documents in the European Union and amending Regulation (EU) No 1024/2012*, [SWD\(2013\) 144 final](#) del 24 aprile 2013, p. 23.

⁵⁸ *Ivi*, p. 40.

UE in cui il documento è presentato, laddove esistenti e applicabili, o, in via residuale, dalla normativa interna di ciascuno Stato membro. Come è noto, in quest'ambito sono numerose le convenzioni elaborate in seno ad organizzazioni internazionali e regionali, su base multilaterale o bilaterale, al fine di semplificare il procedimento di legalizzazione per la presentazione di un documento pubblico all'estero, o addirittura eliminarlo per talune categorie di documenti⁵⁹. La convenzione che conta il numero più ampio di ratifiche a livello globale è quella dell'Aja del 1961⁶⁰ sull'*apostille*, vale a dire la formalità, di competenza delle autorità dello Stato contraente di origine del documento, prevista da tale strumento in sostituzione della più onerosa legalizzazione apposta dalle autorità consolari del paese in cui il documento è destinato ad essere utilizzato. Tutti gli Stati membri UE sono parti contraenti e, al riguardo, è opportuno richiamare le disposizioni che il regolamento 2016/1191 dedica al rapporto con altre fonti internazionali, in generale, e con la convenzione sull'*apostille*, in particolare. Sotto il primo profilo, l'art. 19 del regolamento chiarisce, al par. 1, che non è pregiudicata l'applicazione di convenzioni, accordi e intese internazionali di cui gli Stati membri siano parte e aventi ad oggetto materie disciplinate dall'atto UE, facendo naturalmente salva, al par. 2, la prevalenza di quest'ultimo nelle relazioni tra Stati membri⁶¹. Rispetto alla convenzione dell'Aja del 1961, si aggiungono alcune previsioni specifiche volte a «salvaguardare la coesistenza»⁶² tra il regime istituito dal regolamento e quello esistente tra gli Stati UE in forza di tale strumento internazionale. In particolare, come emerge dal combinato disposto dell'art. 1, par. 1, secondo comma e dell'art. 19, par. 3, e precisato dal considerando 5, rimane ancora possibile, in primo luogo, l'utilizzo, in uno Stato membro, di un'*apostille* apposta in un altro Stato membro. Analogamente, è consentita l'apposizione di un'*apostille* su un documento pubblico cui si applica il regolamento, ma solo su richiesta dell'interessato e previa informativa, da parte delle autorità nazionali di rilascio, che tale formalità non è più necessaria ai fini della circolazione del documento in un altro paese UE (per la quale sarebbe sufficiente la produzione del documento originale accompagnato dal relativo modulo standard previsto dal regolamento). Una richiesta di apposizione di *apostille* potrebbe, quindi, essere formulata in ragione della

⁵⁹ Per una panoramica, cfr., tra gli altri, T. STIGARI, *La legalizzazione nell'ordinamento italiano. Definizioni e natura della legalizzazione*, in *I Servizi demografici*, 2022, n. 11, pp. 7-14, spec. pp. 10-14; M. FONT I MAS, *El ejercicio de la libre circulación*, cit., pp. 193-195; P. CALLÉ, *La légalisation des actes publics*, in H. PÉROZ (dir.), *La circulation européenne des actes publics*, cit., pp. 61-76; A. ZANOBETTI, *La circolazione degli atti pubblici nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, pp. 20-35, spec. pp. 24-27, reperibile [online](#).

⁶⁰ Convenzione riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri, adottata a L'Aja il 5 ottobre 1961 (il testo ufficiale in lingua francese e inglese è reperibile alla [pagina dedicata](#) sul sito della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato).

⁶¹ V. anche il considerando 46 del regolamento. Se, diversamente, si tratta di accordi su materie non rientranti nell'ambito di applicazione dello stesso oppure di accordi che permettono un'ulteriore semplificazione della circolazione dei documenti pubblici cui esso si applica, il considerando 47 precisa che gli Stati membri possono mantenerli nelle reciproche relazioni, o stipularne tra loro di nuovi.

⁶² Così il considerando 5 del regolamento.

necessità di successiva presentazione del documento (rilasciato in uno Stato UE) anche in uno Stato terzo⁶³.

Talune materie disciplinate dal regolamento rientrano altresì nell'ambito di applicazione di convenzioni promosse dalla *Commission International de l'État Civil* (CIEC)⁶⁴, organizzazione intergovernativa istituita nel 1949 con lo specifico obiettivo di facilitare la cooperazione amministrativa nell'ambito dello stato civile, dalla quale, tuttavia, negli anni più recenti, diversi Stati aderenti sono receduti, con conseguente incertezza quanto al suo ruolo e al suo mandato nel prossimo futuro⁶⁵. Il regolamento, ai considerando 11, 22 e 49, richiama le convenzioni CIEC⁶⁶, sottolineando le diverse finalità e funzione dei modelli uniformi da queste previsti rispetto ai moduli standard multilingue predisposti per l'utilizzo «intra-UE» dei documenti pubblici, i quali, come si è detto, non sono dotati di valore legale, ma fungono solo da ausilio alla certificazione. Pertanto, rimane impregiudicata l'applicabilità di tali convenzioni tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.

Ancora con riferimento ai rapporti con altre fonti internazionali, l'art. 19, par. 4 del regolamento introduce un'ulteriore previsione, di carattere innovativo nel quadro degli strumenti UE di cooperazione giudiziaria civile⁶⁷, secondo la quale gli Stati membri conservano la propria competenza a «negoziare, concludere, aderire a, modificare o applicare accordi e intese internazionali con paesi terzi riguardanti atti di legalizzazione o formalità analoghe per documenti pubblici su materie oggetto del (...) regolamento e rilasciati dalle autorità degli Stati membri o di paesi terzi al fine di essere utilizzati nelle relazioni tra gli Stati membri e i paesi terzi interessati». Tale riserva di competenza è altresì sancita, nel medesimo par. 4, per la decisione sull'accettazione dell'adesione di nuove parti contraenti agli accordi in questione, presenti o futuri. Questa disposizione, in sostanza, mira a regolare, nei settori ricompresi nell'ambito di applicazione del regolamento, la conclusione di accordi con paesi terzi, così come l'accettazione di nuovi Stati parte agli stessi, escludendo la possibile esistenza di una competenza esterna di natura esclusiva in capo all'Unione europea. Come si è appena illustrato, gli Stati membri

⁶³ Cfr. G. CARDACI, A. SCHUSTER, *Manuale pratico*, cit., p. 24.

⁶⁴ Maggiori informazioni sulla Commissione e i relativi Stati aderenti, nonché i testi ufficiali delle convenzioni elaborate dalla stessa, sono reperibili a questa [pagina](#).

⁶⁵ Alla data in cui si scrive, la CIEC conta infatti solo cinque Stati membri (Belgio, Spagna, Lussemburgo, Svizzera e Turchia) e sette con il ruolo di osservatori, e diversi Stati UE (tra gli altri, Austria, Germania, Portogallo, Paesi Bassi, Francia, nonché l'Italia), compresi alcuni paesi fondatori dell'organizzazione, hanno formalizzato il loro recesso negli ultimi anni. In dottrina, si sono espressi a favore dell'importanza della CIEC e del mantenimento della sua operatività P. LAGARDE, H. GAUDEMET-TALLON, C. KESSEDIAN, F. JAULT-SESEKE, É. PATAUT, *La Commission internationale de l'état civil en péril*, in *Recueil Dalloz*, 2020, p. 2355 (reperibile, tradotto in inglese, anche [online](#)).

⁶⁶ Nelle materie rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento, risulta particolarmente significativa, tra le altre, la convenzione n. 16 relativa al rilascio di atti di stato civile, firmata l'8 settembre 1976 ed entrata in vigore a livello internazionale il 30 luglio 1983, di cui sono contraenti anche numerosi Stati membri UE (tra cui l'Italia, che l'ha ratificata e resa esecutiva con [legge 21 dicembre 1978, n. 870](#)).

⁶⁷ Come evidenziato da A. VETTOREL, *La circolazione dei documenti pubblici stranieri*, cit., p. 1074.

UE erano vincolati, già prima dell'adozione del regolamento, ad un consistente numero di convenzioni internazionali, sia multilaterali sia bilaterali, finalizzate all'abolizione del requisito della legalizzazione o formalità analoghe e dal tenore della norma in esame si deduce, chiaramente, la volontà di mantenere la propria sovranità, in questi ambiti, quanto ai rapporti con gli Stati terzi. È interessante sottolineare che la suddetta disposizione non fosse contenuta nel testo originario della proposta di regolamento del 2013, ma sia stata aggiunta nel corso del negoziato⁶⁸, come probabile conseguenza⁶⁹ del parere 1/13 reso dalla Corte di giustizia⁷⁰ sull'accettazione dell'adesione di un paese terzo alla Convenzione dell'Aja del 1980 sulla sottrazione internazionale di minori⁷¹, in cui si è seguito un approccio particolarmente estensivo con riferimento al parallelismo esistente tra competenze detenute dall'Unione a livello interno ed esterno, senza richiedere «una concordanza completa tra il settore disciplinato dagli impegni internazionali e quello disciplinato dalla normativa dell'Unione»⁷².

Per quanto concerne, invece, le normative interne degli Stati membri che stabiliscono il regime relativo alla presentazione dei documenti pubblici stranieri formati da autorità di paesi terzi, sussistono molteplici specificità quanto ai necessari requisiti, in assenza di convenzioni internazionali applicabili. A titolo esemplificativo, non essendo possibile in questa sede svolgere un'esaustiva analisi comparata⁷³, si può ricordare che, in taluni ordinamenti, i documenti pubblici stranieri sono considerati equivalenti a quelli rilasciati dalle autorità nazionali a condizione che soddisfino le medesime caratteristiche richieste per la formazione di questi ultimi (vale a dire, che siano emessi dalle autorità competenti nello Stato terzo nell'esercizio dei poteri loro attribuiti), oppure, in altri ordinamenti, si prevede una distinzione a seconda delle finalità per cui il documento pubblico straniero viene presentato, se cioè ai fini delle registrazioni anagrafiche ovvero della registrazione negli archivi di stato civile. Nel secondo caso, infatti, può essere oggetto di trascrizione soltanto l'atto originale formato all'estero nel paese in cui l'evento di stato civile si è verificato, e non certificazioni di altra natura, desunte da documenti

⁶⁸ Si veda il testo dell'art. 18, par. 2 ter, proposto dal Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione di un orientamento generale ([9332/15 ADD 1](#) del 5 giugno 2015).

⁶⁹ P. FRANZINA, *Preface*, in P. FRANZINA (ed.), *The External Dimension of EU Private International Law After Opinion 1/13*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2017, pp. v-viii, a p. vi, parla di «likely reaction» alla posizione della Corte di giustizia.

⁷⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), [parere 1/13](#) del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, su cui v., per approfondimenti, P. BEAUMONT, *A Critical Analysis of the Judicial Activism of the Court of Justice of the European Union in Opinion 1/13*, in P. FRANZINA (ed.), *The External Dimension*, cit., pp. 43-62; I. GOVAERE, «Setting the international scene»: *EU external competence and procedures post-Lisbon revisited in the light of ECJ Opinion 1/13*, in *Common Market Law Review*, 2015, pp. 1277-1307.

⁷¹ Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, adottata a L'Aja il 25 ottobre 1980 (il testo ufficiale in lingua francese e inglese è reperibile alla [pagina dedicata](#) sul sito della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato).

⁷² *Ivi*, par. 72.

⁷³ In proposito, si rimanda alla [pagina](#) del sito del progetto europeo *Identities on the move – Documents cross borders – DxB* in cui saranno pubblicati i report nazionali e il report comparato.

originali e redatte da organi diversi da quelli che hanno stilato l'atto di stato civile. Una simile differenziazione esiste, tra gli altri, nel sistema italiano: un documento straniero riproduttivo di un atto formato in un diverso paese – ad esempio, un atto di stato civile redatto in uno Stato terzo e trascritto in un altro Stato membro UE, che ne rilascia una copia autentica⁷⁴ – può essere utilizzato per l'aggiornamento del registro della popolazione residente⁷⁵; nel caso, invece, di un atto di stato civile relativo ad un cittadino italiano, la trascrizione nei registri di stato civile potrà avere ad oggetto solo l'atto originale (o copia conforme) formato all'estero nello Stato in cui l'evento si è verificato⁷⁶. Rimangono, inoltre, generalmente previsti dalle normative nazionali i requisiti della legalizzazione e della traduzione certificata del documento pubblico redatto in lingua straniera.

4.1. *Segue.* Gli effetti giuridici relativi al contenuto dei documenti pubblici.

Come anticipato, il legislatore europeo ha inteso escludere dal campo di applicazione del regolamento 2016/1191 il riconoscimento degli effetti giuridici relativi al contenuto dei documenti pubblici rilasciati in un altro Stato membro, limitandosi quindi, per utilizzare una distinzione invalsa in dottrina⁷⁷, alla disciplina del documento come *instrumentum* (cioè l'autenticità dello stesso) e nulla disponendo in merito al documento come *negotium* (vale a dire lo *status* o relazione giuridica di cui esso attesta l'esistenza). Il profilo del riconoscimento degli effetti degli atti di stato civile era già individuato dal citato libro verde del 2010⁷⁸ quale obiettivo prioritario, unitamente alla libera circolazione dei documenti pubblici, per facilitare l'esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, eliminando le onerose formalità amministrative che ne pregiudicano l'effettività, sottolineando tuttavia, fin da subito, «la portata diversa»⁷⁹ delle due questioni. Con riferimento alla circolazione transfrontaliera di una situazione giuridica certificata da un atto di stato civile, che pure non risulta, come meglio si dirà in seguito, un settore inesplorato per il diritto dell'Unione europea, si pongono infatti problemi di carattere internazionalprivatistico quanto alla possibilità (e a quali condizioni) di riconoscimento dei relativi effetti. Diversamente, l'individuazione dell'art. 21, par. 2, TFUE come base giuridica del regolamento sui documenti pubblici, sin

⁷⁴ Ipotesi che, come già chiarito, non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento 2016/1191 ai sensi del suo art. 2, par. 3, lett. *b*.

⁷⁵ Cfr. art. 3, comma 4 del [decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#).

⁷⁶ Cfr. art. 17 del [decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396](#), nonché Ministero dell'Interno, *Massimario per l'ufficiale di stato civile*, edizione 2012, p. 176, reperibile [online](#).

⁷⁷ Con specifico riferimento al regolamento in esame, v. M. FONT I MAS, *El ejercicio de la libre circulación*, cit., p. 193; A. ZANOBETTI, *La circolazione degli atti pubblici*, cit., p. 23. Più in generale, v. R. CAFARI PANICO, *Divorzi stranieri tra riconoscimento e trascrizione*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2002, pp. 5-18.

⁷⁸ COM(2010) 747 definitivo, cit.

⁷⁹ *Ivi*, p. 1.

dall'adozione della sua proposta⁸⁰, ne ha delimitato l'applicabilità alle sole misure di semplificazione delle formalità amministrative nella presentazione di tali documenti, ivi compresi gli atti di stato civile, tra uno Stato membro e l'altro. Ne consegue che, con riguardo all'autonomo profilo dell'efficacia da attribuire ad un documento pubblico straniero, il regolamento deve essere coordinato con le normative di diritto internazionale privato, *in primis* quelle settoriali a livello europeo e internazionale, in quanto applicabili, e, in via residuale, quelle nazionali, a seconda delle materie ad oggetto dell'atto in esame che vengono in rilievo, di volta in volta, nel caso di specie.

Focalizzando l'attenzione sulle fonti di diritto dell'Unione, in via preliminare è utile precisare che lo stesso regolamento 2016/1191 contiene una norma generale (art. 17, par. 1) volta a definire i rapporti, nel senso della non interferenza, con le disposizioni sulla legalizzazione, o formalità analoghe, contenute in altri atti UE. In effetti, gli strumenti di cooperazione giudiziaria civile adottati, nel corso degli anni, sulla base giuridica di cui all'art. 81 TFUE prevedono, di norma, un'esenzione dal procedimento di legalizzazione per gli atti che rientrano nei rispettivi ambiti di applicazione (le pronunce giurisdizionali, innanzitutto, ma anche gli atti pubblici e gli accordi che hanno acquisito, in misura sempre maggiore, un rilievo autonomo, in particolare con l'entrata in applicazione del già citato regolamento Bruxelles II-ter), la quale continuerà quindi ad applicarsi restando impregiudicata dal regolamento sui documenti pubblici⁸¹. A differenza di quest'ultimo, i regolamenti UE a carattere settoriale disciplinano anche l'aspetto ulteriore che qui interessa, vale a dire il riconoscimento degli effetti, tra gli Stati membri, delle situazioni giuridiche soggettive che costituiscono il contenuto di quelle pronunce, o di quegli atti pubblici e accordi, rientranti nei rispettivi ambiti di applicazione. Particolarmente rilevante, in tale prospettiva, è il regolamento Bruxelles II-ter (come, precedentemente, Bruxelles II-bis) che «incrocia» le materie ad oggetto del regolamento 2016/1191 con riferimento all'evento di stato civile del divorzio, della separazione personale e dell'annullamento del matrimonio. Risulta pertanto possibile, in forza del regolamento Bruxelles II-ter, permettere la circolazione dello *status* personale di divorziato/a, o separato/a, contenuto in una decisione oppure (e con frequenza crescente) in un atto pubblico o accordo come definiti all'art. 2, par. 2, nn. 2-3 dello stesso⁸².

⁸⁰ Cfr. COM(2013) 228 definitivo, cit., p. 10 e anche p. 6 per la netta distinzione tra l'obiettivo del libro verde del 2010 «di accertare l'autenticità dei documenti pubblici», cui la proposta del 2013 fa seguito, e quello del «riconoscimento degli effetti dei documenti pubblici tra gli Stati membri», che invece la stessa non affronta.

⁸¹ Come chiarisce il considerando 44 del regolamento, citando ad esempio il regolamento (CE) n. 2201/2003 (rinvio da leggersi attualmente anche al successivo regolamento (UE) 2019/1111). V. anche M. FONT I MAS, *El ejercicio de la libre circulación*, cit., p. 206.

⁸² Sul punto è interessante menzionare, seppure si tratta di un profilo non rientrante nell'ambito di indagine più limitato di questo contributo, che un accordo di separazione o divorzio concluso dinanzi all'ufficiale di stato civile secondo le previsioni dell'art. 12 della [legge 10 novembre 2014, n. 162](#) (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo

Considerazioni parzialmente diverse, ma solo *de iure condendo*, possono essere svolte con riferimento ai documenti pubblici relativi alla filiazione. Attualmente essi rientrano, come visto, nel campo di applicazione del regolamento 2016/1191, e quindi beneficiano del regime semplificato sotto il profilo della loro autenticità, ma per quanto concerne il riconoscimento dei relativi effetti giuridici, la materia della filiazione risulta, invece, tra quelle escluse dal regolamento Bruxelles II-ter⁸³. In considerazione di tale quadro normativo, e nella consapevolezza dell'importanza dell'obiettivo di garantire la continuità transfrontaliera dello *status filiationis* validamente costituito in uno Stato membro non solo per l'esercizio dei diritti di libera circolazione⁸⁴, ma anche per tutti gli ulteriori fini (ad esempio in materia di successioni, o di obbligazioni alimentari), la Commissione europea ha proposto, il 7 dicembre 2022, un regolamento finalizzato a creare un regime uniforme in materia di giurisdizione e legge applicabile alla filiazione caratterizzata da elementi di estraneità, nonché di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni e di accettazione degli atti pubblici in questo ambito, cui si aggiunge la creazione di un certificato europeo sulla genitorialità⁸⁵. Per quanto rileva in questa sede, tale proposta di regolamento mira ad introdurre, con riferimento ad un aspetto propriamente rientrante nello stato civile, una regolamentazione che, in un unico atto, disciplini la circolazione di documenti pubblici relativi alla filiazione (in particolare, certificati e atti di nascita) tanto sotto il profilo della loro autenticità, quanto dell'efficacia loro riconosciuta in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stati formati. Si tratta, come è evidente, di un intento particolarmente ambizioso, in una materia che può rivestire un impatto significativo anche rispetto al diritto sostanziale di famiglia, che rimane di dominio riservato degli Stati membri, e rispetto al quale appare prematuro ipotizzare gli

civile) è stato ritenuto, dalla Corte di giustizia, come una «decisione» ai sensi del regolamento Bruxelles II-bis (e, attualmente Bruxelles II-ter), con applicazione del relativo regime di riconoscimento ed esecuzione, in considerazione dello svolgimento, da parte di un'autorità pubblica, di un esame di merito effettuato conformemente al diritto e alle procedure nazionali: cfr. sentenza del 15 novembre 2022, [causa C-646/20](#), *Senatsverwaltung für Inneres und Sport*, EU:C:2022:879.

⁸³ Si ricorda, secondo quanto già precisato *supra*, par. 3.1, che la filiazione costituisce aspetto distinto dall'attribuzione della responsabilità genitoriale, disciplinata dal regolamento Bruxelles II-ter unitamente al suo esercizio, delega e revoca (cfr. art. 1, par. 1, lett. b, di tale atto).

⁸⁴ Si tratta di un aspetto già chiarito dalla Corte di giustizia (Grande Sezione) nella sentenza del 14 dicembre 2021, [causa C-490/20](#), *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, EU:C:2021:1008, in cui si è affermato che gli Stati membri sono tenuti a riconoscere lo *status* di figlio per permettere ad un minore, cittadino dell'Unione, di esercitare liberamente, con ciascuno dei genitori, il diritto di spostarsi e risiedere in un altro Stato membro, con ciò essendo altresì necessario che a ciascun genitore sia rilasciato un documento che gli consenta di circolare con il minore. Sul tema, che non è possibile approfondire ulteriormente in questa sede, v., per tutti, M.C. BARUFFI, *Cittadinanza dell'Unione e maternità surrogata nella prospettiva del mercato interno alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in F. PESCE (a cura di), *La surrogazione di maternità nel prisma del diritto*, Napoli, 2022, pp. 13-34.

⁸⁵ *Proposal for a Council regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood*, [COM\(2022\) 695 final](#) del 7 dicembre 2022. La proposta è stata preceduta da ampi lavori preparatori, che possono essere consultati a [questa pagina](#) sul sito della Commissione europea; si veda, inoltre, il comunicato stampa *Equality package: Commission proposes new rules for the recognition of parenthood between Member States*, [IP/22/7509](#).

sviluppi nel corso della procedura legislativa. Ciononostante, si ritiene di sottolinearne la portata innovativa, almeno potenziale, quanto alla compiuta realizzazione, tramite una misura legislativa di cooperazione giudiziaria, di quell'obiettivo del riconoscimento degli effetti di alcuni documenti di stato civile, enunciato dal già ricordato libro verde del 2010, volto ad attribuire ad uno *status* personale le stesse conseguenze giuridiche in tutto il territorio dell'Unione.

5. Considerazioni conclusive.

Dall'analisi, sin qui svolta, della portata applicativa del regolamento 2016/1191 è emersa la valenza, seppur in chiave accessoria, della semplificazione delle modalità per la presentazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri al fine di facilitare l'esercizio del diritto di circolazione e soggiorno all'interno dell'Unione di cui all'art. 21 TFUE. Il sistema previsto dal regolamento permette, infatti, di superare eventuali ostacoli burocratici che possono porsi nella vita quotidiana, tanto nella sfera personale quanto lavorativa, tuttavia anche questo strumento, al pari dei regolamenti UE di diritto internazionale privato ai quali si affianca e convive nei termini che sono stati illustrati, richiede un ulteriore sforzo da parte degli Stati membri nella realizzazione di un'effettiva cooperazione, pienamente informata al principio di mutua fiducia.

Al contempo, non si può non rilevare come il legislatore europeo, nell'adozione del regolamento, abbia effettuato talune scelte di natura «minimalista» rispetto a vari profili del relativo ambito materiale, come sottolineato nei precedenti paragrafi, con la conseguenza che questo atto, in concreto, non risulta di «diffusa e capillare applicazione, come sarebbe stato auspicabile»⁸⁶. Ciò potrebbe, forse, costituire motivo di riflessione nel contesto del riesame dello strumento, sia per quanto riguarda una possibile revisione sotto aspetti specifici, sia sull'opportunità di ampliarne, più in generale, l'ambito di applicabilità. L'art. 26 del regolamento prevede differenti scadenze temporali per effettuare questa valutazione⁸⁷, con riferimento, tra l'altro, all'inclusione di documenti pubblici in materie diverse da quelle già elencate nell'art. 2, di documenti pubblici relativi allo *status* giuridico e alla rappresentanza di una società o altra impresa, di diplomi, certificati e prove di altre qualificazioni formali, di documenti pubblici attestanti disabilità ufficialmente riconosciute. Si tratta di ambiti che erano già stati presi in considerazione dalla Commissione in sede di proposta, ma poi eliminati, come detto, dal testo definitivo. Rimane il fatto che una simile operazione, soprattutto con riguardo a taluni dei profili

⁸⁶ Così R. CALVIGIONI, *Il Regolamento UE 2016/1191: la semplificazione dei documenti pubblici*, cit., p. 19. Analogamente, v. anche T. STIGARI, *La legalizzazione nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 11-12.

⁸⁷ Per quanto riguarda, in particolare, gli ambiti oggetto di riesame citati dall'art. 26, par. 2, si segnala che la relativa relazione della Commissione avrebbe dovuto essere presentata entro il 16 febbraio 2021, ma non risulta al momento pubblicata: cfr. anche G. CARDACI, A. SCHUSTER, *Manuale pratico*, cit., p. 42.

menzionati, comporterebbe in realtà un ripensamento della base giuridica del regolamento stesso, ora fondato esclusivamente sull'art. 21, par. 2 TFUE.

In ogni caso, la circolazione dei documenti pubblici resa possibile tramite il regolamento, almeno sotto il profilo della loro autenticità, rappresenta un primo, ma imprescindibile, tassello per un effettivo funzionamento del mercato interno dell'Unione europea senza confini, in attesa degli ulteriori sviluppi legislativi anche sotto il profilo del riconoscimento reciproco degli *status* personali e familiari, nei limiti consentiti dalle competenze (attualmente) attribuite.

ABSTRACT: Il contributo tratta dell'applicazione del regolamento (UE) 2016/1191, che ha introdotto misure di semplificazione delle formalità richieste per la circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri dell'Unione. Muovendo da un'analisi relativa, in particolare, al suo ambito materiale e ai rapporti con altre fonti di diritto internazionale e dell'UE, sono sviluppate alcune riflessioni in merito alla realizzazione dell'obiettivo del regolamento di favorire la libera circolazione all'interno dell'Unione e ai possibili sviluppi futuri.

PAROLE CHIAVE: regolamento (UE) 2016/1191; documenti pubblici; ambito materiale; rapporti con altri strumenti; libera circolazione.

The application of the EU Regulation on public documents and its possible future developments

ABSTRACT: The paper addresses the application of Regulation (EU) 2016/1191, which has introduced measures of simplification of the requirements for the circulation of public documents among EU Member States. Starting from an analysis focused on its material scope and the relationship with other international and EU instruments, some considerations are drawn with regard to the realisation of the Regulation's objective to facilitate the free movement within the EU and possible future developments.

KEYWORDS: Regulation (EU) 2016/1191; public documents; material scope of application; relationship with other instruments; free movement.