



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2019, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA





Indice-Sommario

2019, n. 3

Editoriale

Lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere: qualche considerazione sugli sviluppi normativi in materia di cooperazione giudiziaria p. 1
Angela Di Stasi

Saggi e Articoli

Integrazione degli immigrati e rispetto della diversità culturale nel diritto dell'Unione europea p. 9
Paolo Fois

La circolazione degli atti pubblici nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 20
Alessandra Zanolotti

La (olvidada) perspectiva de género en el Derecho internacional privado p. 36
Rosario Espinosa Calabuig

Commenti e Note

Litispendenza comunitaria ed *electio fori*: la deroga al criterio della prevenzione temporale secondo l'art. 31, par. 2 del regolamento (UE) n. 1215/2012 p. 58
Michela Capozzolo

La Corte di giustizia UE afferma l'irrevocabilità della qualità di rifugiato e il carattere assoluto del divieto di respingimento. Quali indicazioni per il giudice nazionale? p. 83
Nicola Colacino

Il principio dei "*best interests of the child*" e la tutela della vittima minorenni nello spazio giuridico e giudiziario europeo p. 106
Alessio Gaudieri

Tristes, Solitarias y Finales: la Convenzione di Strasburgo del 1964 e la decisione quadro 2008/947/GAI sulla sorveglianza all'estero delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive p. 139
Alessandro Rosanò

DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo - Consigliere della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Claudia Morviducci, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente del Consiglio ANAC
Lucia Serena Rossi, Giudice della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Professore a contratto, Università Cattolica - già Assistant Professor in European Law, University of Twente
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Termano, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



LA CIRCOLAZIONE DEGLI ATTI PUBBLICI NELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

Alessandra Zanobetti*

SOMMARIO: 1. Un rinnovato interesse per gli atti pubblici nel diritto internazionale privato. – 2. L’atto pubblico come *instrumentum*: la certificazione dell’autenticità mediante legalizzazione o formalità analoga e la semplificazione apportata nello spazio giudiziario europeo dal regolamento 2016/1191. – 3. La circolazione degli effetti giuridici del contenuto degli atti pubblici. – 4. L’istituzione di certificati transfrontalieri: l’esempio del certificato successorio europeo. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Un rinnovato interesse per gli atti pubblici nel diritto internazionale privato

Gli atti pubblici sono stati spesso considerati come i parenti poveri del diritto internazionale privato¹. Effettivamente le disposizioni ad essi dedicate nelle legislazioni nazionali e nelle regolamentazioni convenzionali o sovranazionali sono spesso brevi e poco dettagliate, soprattutto se le si confronta con quelle riguardanti invece l’efficacia delle decisioni giudiziarie², ed è loro generalmente riservato scarso interesse³. Il dibattito sugli effetti degli atti pubblici stranieri si è però ravvivato negli anni recenti soprattutto grazie a due questioni che hanno ricevuto molta attenzione: da un lato, il ruolo degli atti pubblici nel contesto del diritto internazionale privato delle successioni, che ha suscitato grande interesse in occasione dell’elaborazione del regolamento (UE) 650/2012⁴; dall’altro, la pubblicazione nel 2010 ad opera della Commissione europea di

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Bologna. Indirizzo e-mail: alessandra.zanobetti@unibo.it.

¹ V. per questa efficace espressione, fra gli altri, C. PAMBOUKIS, *Les actes quasi-publics en droit international privé*, in *Revue critique de droit international privé*, 1993, p. 565.

² Su tale disparità di trattamento v. A. DAVÌ, *Il riconoscimento delle situazioni giuridiche costituite all’estero nella prospettiva di una riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 322 ss.

³ Si vedano, ad es., gli scarni commenti dedicati all’art. 68 della legge italiana di riforma del diritto internazionale privato sia nei commentari della legge, sia nelle trattazioni manualistiche della materia.

⁴ L’interesse è sicuramente legato al ruolo rilevante che gli atti pubblici rivestono nella materia successoria, su cui v. la Proposta di regolamento relativo alla competenza, alla legge applicabile, al

un libro verde dal suggestivo titolo “Less bureaucracy for citizens”⁵, che non ha mancato di originare analisi e commenti ed ha costituito il primo passo verso l’adozione del regolamento (UE) 2016/1191 sulla semplificazione della presentazione di alcuni documenti pubblici negli Stati dell’Unione, divenuto applicabile a partire dallo scorso 19 febbraio 2019⁶. Inoltre del tutto recentemente la rifusione del regolamento (CE) 2201/2003, c.d. Bruxelles II-bis, nel regolamento (UE) 2019/1111 ha offerto al legislatore europeo un’importante occasione per disciplinare gli effetti degli atti pubblici nella materia matrimoniale e della responsabilità genitoriale⁷, questione che ha via via acquisito più rilievo a causa della tendenza verso la degiurisdizionalizzazione di alcuni rilevanti settori delle relazioni giuridiche interindividuali⁸.

riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo, COM/2009/0154 def., Relazione, punto 4.5.

⁵ 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”, Bruxelles, 14.12.2010, COM(2010) 747 def. Sul dibattito apertosi all’indomani della pubblicazione del libro verde, e sulla conseguente proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel 2013, v. C. NOURISSAT, P. CALLÉ, P. PASQUALIS, P. WAUTELET, *Pour la reconnaissance des actes authentiques au sein de l’espace de liberté de sécurité et de justice*, in *Petites Affiches*, 4 aprile 2012, n. 68, p. 6 ss.; CH. KOHLER, *Towards the Recognition of Civil Status in the European Union*, in *Yearbook of Private International Law*, vol. 15, 2013/2014, p. 13 ss.; P. LAGARDE, *The Movement of Civil Status Records in Europe, and the European Commission’s Proposal of 24 April 2013*, *ibidem*, p. 1 ss.; C.A. MONZONIS, *New Developments in the Scope of the Circulation of Public Documents in the European Union*, in *Zeitschrift für Zivilprozess international*, 2013, p. 245 ss. V. altresì gli scritti raccolti in M. FONT (dir.), *El documento público extranjero en España y en la Unión Europea. Estudios sobre las características y efectos del documento público*, Barcelona, 2014.

⁶ 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 alcuni commenti v. E. DE GOTZEN, *Child’s civil status, birth certificates’ effects and the free movement of public documents: grasp all, lose all?*, in *Genius*, 2016, p. 56; I. FERRETTI, *Brevi osservazioni sul regolamento UE n. 1191/16 in tema di semplificazione dei requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici dell’Unione europea*, in *Contratto e impresa Europa*, 2016, p. 820 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, p. 1060 ss.; M. FONT I MAS, *La libera circolazione degli atti pubblici in materia civile: un passo avanti nello spazio giudiziario europeo*, in questa *Rivista*, 2017, n. 1, p. 104 ss.; G. CASONI, *Il 16 febbraio entra in vigore il regolamento europeo n. 1191/2016 sull’esonazione dalla legalizzazione e sull’utilizzo di modelli plurilingue*, in *Lo stato civile italiano*, 2018, n. 12, p. 4 ss.

⁷ 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, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione); per un primo commento v. A. ZANOBETTI, *Un nuovo atto di diritto internazionale privato in materia matrimoniale, di responsabilità genitoriale e di sottrazione dei minori: l’adozione del regolamento UE 2019/1111*, in *Giustizia civile.com*, 15 luglio 2019, e per osservazioni più precise sulla questione in esame A. DAVÌ, A. ZANOBETTI, *Il nuovo regolamento UE 2019/1111 e la circolazione di separazioni e divorzi nello spazio giudiziario europeo*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2019, pp. 749.

⁸ In Italia v., ad es., d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito con l. 10 novembre 2014, n. 162, recante: “Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell’arretrato in materia di processo civile”. Si tratta peraltro di una tendenza riscontrabile anche in altri paesi europei; v. per la Francia la recente l. n. 2016-1547 del 18 novembre 2016 sulla “modernisation de la justice du XXI^e siècle” e l’ampio dibattito sulla *déjudiciarisation*, su cui cfr. il rapporto di una ricerca diretta da S. CIMAMONTI, J.-B. PERRIER, *Les enjeux de la déjudiciarisation*, Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles d’Aix-Marseille Université, 2018 (reperibile on-line).

Può quindi essere di un qualche interesse una ricognizione del regime attuale della circolazione di atti e documenti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Nei testi normativi, detta circolazione viene di volta in volta indicata con termini diversi quali, fra gli altri, quelli di riconoscimento, accettazione, presentazione, esecuzione ed efficacia, perché la varietà e l'eterogeneità dei documenti che possono essere fatti rientrare nella nozione di atti pubblici fanno sì che anche le conseguenze suscettibili di conseguire alla loro presentazione in altro Stato possano essere altrettanto diversificate⁹. Il loro tipico effetto probatorio può infatti limitarsi ad offrire la dimostrazione di uno *status* o di una qualità (ad es., la prova della cittadinanza oppure dello stato di figlio o ancora della qualità di erede), ma quando gli atti costituiscono anche titolo per una consegna di beni o denaro appare appropriato parlare di effetti esecutivi (come fa, nell'ordinamento italiano, l'art. 474 n. 3 c.p.c.); in alcuni casi la prova di una certa situazione è il presupposto per poter avviare un procedimento di carattere amministrativo o giurisdizionale, in altri casi provoca invece immediatamente un provvedimento, quale la trascrizione di un atto di matrimonio o di una dichiarazione di nascita nei pubblici registri.

L'eterogeneità dei documenti che possono rientrare nella nozione di atti pubblici rende anche difficile offrirne una definizione precisa: il codice civile italiano indica come atto pubblico “il documento redatto con le richieste formalità da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato”, ma se trasponiamo questa definizione – peraltro di per sé molto ampia – nell'indagine comparata constatiamo che non è sempre possibile trovare dei corrispondenti esatti, dato che atti e documenti pubblici presentano carattere molto diversificato sia all'interno di ogni singolo ordinamento sia, in misura ancora maggiore, nelle diverse legislazioni, e può essere difficile distinguerli dagli atti di natura meramente privata. Anche la distinzione tra atti di natura giurisdizionale e atti di carattere amministrativo, la cui circolazione è evidentemente soggetta a regole assai diverse, può rivelarsi un compito complesso¹⁰. Sembra pertanto più utile rinunciare a definizioni di carattere generale e limitarsi a rinviare a quelle contenute nelle disposizioni nazionali, sovranazionali e internazionali che di volta in volta ne regolano l'efficacia all'estero.

⁹ V. per alcuni tentativi di classificazione C. PAMBOUKIS, *L'acte public étranger en droit international privé*, Paris, 1993, spec. p. 21 ss.

¹⁰ Risulta molto difficile la demarcazione fra atti pubblici, di natura amministrativa, e atti di natura giurisdizionale, in particolare se si prendono in considerazione i c.d. interventi di “amministrazione della giustizia” e i procedimenti di volontaria giurisdizione; per alcune considerazioni con riferimento al diritto italiano, ma trasponibili anche nell'esperienza comparata, v. E. FAZZALARI, *Giurisdizione volontaria (dir. proc. civ.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, 1970.

2. L'atto pubblico come *instrumentum*: la certificazione dell'autenticità mediante legalizzazione o formalità analoga e la semplificazione apportata nello spazio giudiziario europeo dal regolamento 2016/1191

La presentazione di un atto pubblico in un paese straniero implica due tipi di valutazioni. La prima concerne l'autenticità dell'atto, cioè la corrispondenza al vero della provenienza del documento e della qualità dell'autorità che l'ha rilasciato o registrato – l'atto come *instrumentum*; la seconda consiste nella considerazione da darsi allo *status* o alla relazione giuridica che l'atto attesta come esistente – il cosiddetto *negotium* – non solo nel paese di origine ma anche negli altri paesi in cui eventualmente si svolge la vita internazionale delle persone interessate.

Per quanto attiene al primo aspetto, la maggior parte degli ordinamenti – e fra questi anche quello italiano¹¹ – richiede in linea generale, com'è noto, che il documento straniero sia corredato della cosiddetta legalizzazione.

Si tratta di una pratica che risale al XVII secolo ed ha avuto origine in Francia: è stata l'Ordonnance de la Marine, promulgata nel 1681 da Luigi XIV su iniziativa di Colbert, a prescrivere questa formalità al fine di conferire “foyer entiere” agli atti esteri¹². Per quanto anche sul procedimento e sugli effetti della legalizzazione le legislazioni presentino fra loro un certo grado di divergenza¹³, si può sostanzialmente definire la legalizzazione come il procedimento che contribuisce a rendere autentiche la firma e la data del documento stesso e ad attestare la qualità dell'autorità di rilascio. Essa generalmente comporta un doppio passaggio, consistente innanzitutto nella certificazione dell'autenticità della firma e della qualità dell'emittente da parte delle autorità del paese di rilascio dell'atto, operazione che in alcuni ordinamenti può anche richiedere una catena di successive certificazioni, poi nella verifica del documento così certificato da parte del console del paese in cui il documento dovrà essere presentato. Si

¹¹ L'art. 33, 2° comma, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa: “Le firme sugli atti e documenti formati all'estero da autorità estere e da valere nello Stato sono legalizzate dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero”. Di converso, il comma precedente della stessa disposizione prevede che “Le firme sugli atti e documenti formati nello Stato e da valere all'estero davanti ad autorità estere sono, ove da queste richiesto, legalizzate a cura dei competenti organi, centrali o periferici, del Ministero competente, o di altri organi e autorità delegati dallo stesso”.

¹² Ordonnance de la Marine, 1681, cap. I, titolo IX, art. XXIII: “Tous Actes expediez dans les Pays Etrangers ou il y aura des Consuls, ne feront aucunes foyer en France, s'il se sont par eux legalizez”. La norma indica che la legalizzazione, consistente in firma e sigillo, può essere compiuta in assenza di Consuli da Ambasciatori o altri inviati del Re, o, in difetto, da un notabile residente sul luogo, e che gli atti così legalizzati “feront foyer entiere en France pour la preuve d'un fait mis en avant, comme d'un décès, ou autre fait de cette qualité”. L'Ordonnance è stata abrogata nel 2006 ma la Cour de cassation ha più volte affermato che l'obbligo della legalizzazione rimane, a meno che non vi siano specifiche esenzioni.

¹³ V. al proposito già l'ampio studio di carattere comparato di G. DROZ, *La légalisation des actes officiels étrangers, Document préliminaire n° 1 de mars 1959 à l'intention de la commission spéciale*, nel sito della Conferenza dell'Aja, www.hcch.net, p. 14, e il Libro verde della Commissione citato *supra* alla nota 4, par. 3.1; v. altresì E. CALÒ, *Discorso sulla legalizzazione*, in *Rivista del notariato*, 2002, p. 417.

tratta quindi di una procedura che può rivelarsi lunga e costosa e che gli Stati hanno pertanto cercato di semplificare.

Com'è noto, lo strumento che ha avuto maggiore successo a tale riguardo è la Convenzione dell'Aja sulla apostilla del 1961¹⁴. Il Consiglio d'Europa aveva chiesto alla Conferenza dell'Aja, in occasione della sua Ottava sessione tenutasi nel 1958, di studiare la possibilità di semplificare le formalità di attestazione dell'autenticità dei documenti pubblici; il Bureau permanent della Conferenza aveva all'epoca commissionato un'analisi preliminare di carattere comparato. Lo studio, basato anche sull'esperienza degli Stati membri, ai quali era stato inviato a tal fine un questionario¹⁵, aveva confermato l'utilità di procedere a detta semplificazione e aveva proposto alcune possibili soluzioni, indicando anche quella preferibile, che era poi effettivamente stata adottata nel corso della Nona sessione della Conferenza.

La soluzione individuata consiste nella cosiddetta apostilla, un'attestazione da apporsi direttamente sul testo del documento o su un foglio aggiuntivo, consistente in un quadrato di almeno 9 cm di lato sul quale in un ordine predeterminato – elemento che ne facilita la lettura qualunque sia la lingua utilizzata – vengono indicati dieci dati, quattro dei quali relativi all'atto di cui deve essere certificata l'autenticità e sei riguardanti invece l'autorità certificatrice. Uno dei dati è il numero progressivo attribuito all'apostilla da parte dell'autorità di certificazione, che consente nel caso di dubbi di procedere in maniera univoca ad una verifica della corrispondenza del documento presentato con quanto oggetto di attestazione. La bontà del sistema, dovuta essenzialmente alla sua semplicità, è attestata dal suo successo: la Convenzione ha infatti 113 parti contraenti, ponendosi così al primo posto per numero di ratifiche fra tutti gli strumenti adottati all'Aja, e continua anche attualmente ad attrarre adesioni¹⁶.

Alcuni Stati hanno valutato che fosse possibile nei loro rapporti reciproci eliminare completamente l'esigenza di attestare l'autenticità di talune categorie di documenti pubblici ed hanno a tal fine concluso convenzioni bilaterali che esentano alcune categorie di atti dalla necessità di legalizzazione o formalità analoghe, preoccupandosi tuttavia di prevedere la possibilità di verifiche in caso di dubbi sulla loro veridicità¹⁷.

¹⁴ Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961 riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri: essa si applica ai documenti "emananti da un'autorità o da un funzionario sottoposto ad una giurisdizione dello Stato, compresi quelli che emanano dal Ministero pubblico, da un cancelliere o da un usciere di giustizia", ai documenti amministrativi, agli atti notarili e alle dichiarazioni ufficiali "quali menzioni di registrazione, visti per data certa e certificati di firma" poste su un atto privato, ma non si applica ai documenti consolari e doganali (art. 1). V. per un commento il *Rapport explicatif* di Y. LOUSSOUARN, in CONFÉRENCE DE LA HAYE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, *Actes et documents de la Neuvième session* (1960), t. II, *Légalisation*, nel sito della Conferenza dell'Aja, www.hcch.net; recentemente, J.W. ADAMS, *The Apostille in the 21st Century: International Document Certification and Verification*, in *Houston Journal of International Law*, 2012, pp. 520-556.

¹⁵ V. G. DROZ, *La légalisation des actes officiels étrangers*, cit. *supra* alla nota 11.

¹⁶ La Conferenza ha anche lanciato un progetto pilota relativo all'apostilla elettronica, detta *e-app*, che è già operativo in 35 Stati membri. Il progetto, iniziato nel 2006, consiste in un *software* sviluppato con la collaborazione degli Stati membri interessati; v. le informazioni fornite nella speciale "Apostille section" nel sito della Conferenza dell'Aja, www.hcch.net.

¹⁷ Ad es., l'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica argentina sullo scambio degli atti dello stato civile e l'esenzione dalla legalizzazione per taluni documenti, firmato a Roma il 9 dicembre 1987,

Sul piano multilaterale, la Commissione internazionale dello stato civile (CIEC) aveva già nel 1957 promosso l'adozione di un testo convenzionale che esenta dalla legalizzazione i documenti dello stato civile quando il rilascio ne sia richiesto dall'autorità pubblica di un'altra parte contraente "dans un intérêt administratif ou en faveur d'indigents"¹⁸. Successivamente, la Convenzione di Atene del 1977 sulla dispensa dalla legalizzazione per taluni atti e documenti ha esteso detto regime anche agli atti rilasciati su richiesta diretta dei privati interessati¹⁹, prevedendo che gli atti siano esenti dalla legalizzazione ma che sia possibile una verifica a posteriori nei casi in cui l'autorità ricevente nutra gravi dubbi circa l'autenticità della firma o l'identità del sigillo o del timbro o la qualificazione del firmatario²⁰.

Alcune convenzioni internazionali esentano dall'autenticazione i documenti di cui è prevista la circolazione nell'ambito di funzionamento degli strumenti stessi. Si tratta in questi casi di normative settoriali: oltre a numerose convenzioni adottate sotto gli auspici della CIEC, è anche il caso di alcune convenzioni promosse dalla Conferenza di diritto internazionale privato dell'Aja (ad es., la Convenzione del 1980 sulla sottrazione dei minori e quella del 1996 sulla protezione dei minori) o dal Consiglio d'Europa (ad es., la Convenzione di Lussemburgo del 1980 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e sul ristabilimento dell'affidamento dei minori).

L'esenzione è generalmente prevista con una portata molto ampia: ad es., la Convenzione dell'Aja del 1996, che si applica alla materia della protezione dei minori nei 51 Stati parte, fra i quali sono inclusi tutti gli Stati membri dell'Unione, prevede all'art. 43 che "all documents forwarded or delivered under this Convention shall be exempt from legalisation or any analogous formality". Deve sottolinearsi che il rischio di abusi, in particolare di manomissione dei documenti, ha per conseguenza che in altri contesti gli Stati fanno prova di maggiore prudenza: ad esempio, le convenzioni adottate in seno alla Conferenza di diritto internazionale privato degli Stati americani continuano a prescrivere la legalizzazione, oppure ne prevedono l'esenzione solo quando i

prevede che qualora i documenti non vengano scambiati per via ufficiale e "sorgano fondati dubbi sull'autenticità dei medesimi" i funzionari competenti dovranno effettuare i necessari accertamenti senza indugi, avvalendosi della collaborazione dell'altra parte contraente.

¹⁸ Convenzione per il rilascio gratuito e la dispensa dalla legalizzazione di atti dello stato civile, firmata a Lussemburgo il 26 settembre 1957; lo strumento può presentare ancora un qualche interesse pratico perché è stato ratificato dalla Svizzera, paese che non è invece parte di testi convenzionali adottati successivamente.

¹⁹ La Convenzione è in vigore per Austria, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Turchia.

²⁰ La Convenzione d'Atene prevede all'art. 4 che possa essere richiesta una verifica mediante un formulario plurilingue utilizzando un modello allegato allo strumento che deve essere inviato direttamente all'autorità che ha rilasciato l'atto; quest'ultima deve operare la verifica velocemente e rapidamente e rispondere direttamente o per via diplomatica (art. 5). Nel 2012 la CIEC ha presentato una piattaforma on-line, che dovrebbe facilitare gli scambi di informazioni fra le autorità degli Stati membri, anche nello svolgimento delle verifiche riguardanti l'autenticità degli atti; la piattaforma non è però ancora operativa.

documenti sono presentati con modalità specifiche²¹. Il fatto che molti degli strumenti convenzionali che si sono citati prevedano forme di cooperazione diretta fra le autorità amministrative, ad esempio tramite l'istituzione di una rete di Autorità centrali, rende invece più sicura la circolazione di atti e documenti, facilitando eventuali controlli. Anche gli atti dell'Unione europea in materia di diritto internazionale privato generalmente prevedono l'esenzione dalla legalizzazione per alcuni documenti utilizzati nel contesto di operatività dell'atto stesso²².

Sino al 19 febbraio 2019, anche nei rapporti fra paesi membri dell'Unione europea, nelle materie in cui mancava una normativa uniforme che prevedesse regole specifiche, i documenti pubblici e i certificati dovevano essere muniti di apostilla, secondo le prescrizioni della Convenzione dell'Aja del 1961 di cui tutti gli Stati membri sono parti²³. I tentativi di adottare procedure semplificate di carattere generale non avevano sino a quel momento avuto successo; una convenzione avente ad oggetto l'abolizione della legalizzazione ed ogni formalità analoga nei loro rapporti reciproci era stata adottata nel 1987 dagli Stati membri della allora Comunità europea, ma lo strumento non è mai entrato in vigore sul piano internazionale e ha ricevuto un'applicazione provvisoria, in virtù di una serie di dichiarazioni unilaterali (come previsto esplicitamente dal testo dell'art. 6, par. 3, dello strumento²⁴), unicamente nei rapporti fra

²¹ Ad es., la Convención interamericana sobre restitución internacional de menores, Montevideo, 15 luglio 1989, prevede all'art. 9.4 che "(l)os exhortos, las solicitudes y los documentos que los acompañaren no requerirán de legalización cuando se transmitan por la vía diplomática o consular, o por intermedio de la autoridad central".

²² Già l'art. 49 della Convenzione di Bruxelles del 1968 stabiliva che non fosse prescritta "alcuna legalizzazione o formalità analoga per i documenti" richiesti nella fase del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni estere, né per la procura alle liti; la disposizione era stata trasfusa nell'art. 56 del regolamento 44/2001 e poi riprodotta nell'art. 52 del regolamento 2201/2003. Invece nel regolamento 4/2009 sulle obbligazioni alimentari l'esenzione ha portata più ampia, perché l'art. 65, che figura fra le "disposizioni generali", dispone che nel quadro del regolamento "non è richiesta alcuna legalizzazione né altra formalità analoga". L'ampia formula inaugurata con quest'ultimo atto è stata poi inserita nei regolamenti successivi: ha sostituito quelle precedenti di portata più circoscritta sia nell'art. 65 del regolamento 1215/2012 (rifusione del regolamento 44/2001), sia nell'art. 90 del regolamento 2019/1111 (rifusione del regolamento 2201/2003) e figura nel regolamento 650/2012 sulle successioni e nei regolamenti 2016/1103 e 2016/1104 dedicati, rispettivamente, ai regimi matrimoniali e agli effetti patrimoniali delle unioni registrate

²³ Il numero di apostille rilasciate negli Stati membri è molto elevato; le risposte ad un questionario fatto circolare fra gli Stati membri della Conferenza dell'Aja indicano che, ad es., nel 2015 la Francia ha rilasciato oltre 228.000 apostille, la Germania quasi 350.000, la Grecia 177.000 circa, il Lussemburgo 55.000: v. *Synopsis of responses to the questionnaire of April 2016 relating to the Hague Convention of 5 October 1961 abolishing the requirement of legalisation for foreign public documents (apostille convention)*, aggiornato al 2017, nel sito www.hcch.net. Non sono riportati dati relativi all'Italia. Si può ritenere che con l'entrata in vigore del regolamento 2016/1191 questi numeri sono destinati a calare in maniera rilevante, anche se naturalmente il sistema dell'apostilla continuerà ad essere utilizzato nei rapporti con i paesi terzi e in relazione a quegli atti e documenti che non rientrano nel campo di applicazione di altri strumenti che prevedono procedure più snelle.

²⁴ Convenzione relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee, Bruxelles, 25 maggio 1987, art. 6, par. 3: "(c)iascuno Stato può, al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, o in ogni altro momento successivo fino all'entrata in vigore della presente convenzione, dichiarare che l'accordo è applicabile nei suoi confronti nelle sue relazioni con gli Stati che avranno fatto la medesima dichiarazione, 90 giorni dopo la data del deposito".

Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Irlanda, Italia e Lettonia e cioè solo nei rapporti reciproci di sette Stati sugli attuali ventotto.

A questa situazione poco soddisfacente, che aveva sinora obbligato i cittadini europei a dovere in molti casi sottoporre alla formalità dell'apostilla i documenti da produrre in un paese membro diverso da quello dell'emissione, ha posto rimedio in larga misura il regolamento 2016/1191, divenuto per l'appunto applicabile a decorrere dalla data, sopra indicata, del 19 febbraio scorso.

Esso abolisce l'esigenza della legalizzazione o di formalità analoghe per la circolazione fra gli Stati membri dell'Unione di numerose categorie di atti pubblici e certificati. Il regolamento si applica infatti, secondo quanto prevede l'art. 2, ai documenti pubblici rilasciati dalle autorità di uno Stato membro²⁵, in base alla propria legislazione nazionale, che devono essere presentati alle autorità di un altro Stato membro per accertare uno o più dei seguenti fatti: a) nascita; b) esistenza in vita; c) decesso; d) nome; e) matrimonio, compresi la capacità di contrarre matrimonio e lo stato civile; f) divorzio, separazione personale o annullamento del matrimonio; g) unione registrata, compresa la capacità di sottoscrivere 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, a condizione in quest'ultimo caso che i documenti siano rilasciati a un cittadino dell'Unione dalle autorità del suo Stato membro di cittadinanza.

Oltre a prevedere l'esenzione dalla legalizzazione, il regolamento introduce un sistema basato su moduli standard multilingue che consentono, quando la lingua del documento non è quella dello Stato in cui è presentato, di evitare il ricorso alla traduzione certificata normalmente richiesta (art. 6 par. 1)²⁶, che rimane comunque una possibile alternativa (art. 6, par. 2). I moduli multilingue sono compilati, su richiesta degli interessati, dall'autorità che ha rilasciato il documento, di cui costituiscono un allegato; l'art. 8 del regolamento precisa che essi non hanno alcun valore legale autonomo.

In caso di dubbi riguardanti l'autenticità della firma di un documento, la capacità con cui ha agito il firmatario, l'identità del bollo o del timbro oppure la falsificazione o manomissione del documento, le autorità degli Stati membri possono utilizzare il

²⁵ L'art. 3 n. 1 definisce i documenti pubblici suddividendoli in cinque tipologie: "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) i 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".

²⁶ V. al riguardo M. FONT I MAS, *La libera circolazione degli atti pubblici in materia civile: un passo avanti nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 119.

sistema di informazione del mercato interno (IMI)²⁷, formulando specifiche richieste alle quali le autorità dell'altro Stato membro sono tenute a rispondere entro cinque giorni.

Il regolamento 2016/1191 è dunque un risultato importante, che sicuramente avrà per effetto di semplificare la circolazione degli atti pubblici nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mantenendo comunque un elevato livello di sicurezza per quanto riguarda la loro autenticità grazie alla possibilità di effettuare, quando necessario, i controlli direttamente nello Stato d'origine.

3. La circolazione degli effetti giuridici del contenuto degli atti pubblici

Il regolamento 2016/1191 non introduce alcun obbligo per gli Stati membri di conferire ai documenti determinati effetti probatori, aspetto che resta disciplinato dalle norme di volta in volta applicabili: ciò è affermato con chiarezza sia dal considerando 18, secondo il quale “il presente regolamento non dovrebbe incidere sul riconoscimento in uno Stato membro degli effetti giuridici relativi al contenuto di un documento pubblico rilasciato in un altro Stato membro”, sia dall'art. 2, par. 4, che stabilisce che il regolamento “non si applica al riconoscimento in uno Stato membro degli effetti giuridici relativi al contenuto dei documenti pubblici rilasciati dalle autorità di un altro Stato membro”.

Il nuovo atto riguarda pertanto il documento pubblico inteso come *instrumentum*, e nulla dispone riguardo agli effetti del documento come *negotium*. Il Libro verde del 2010 prospettava invece l'opportunità di regolare anche questo secondo aspetto e formulava al riguardo alcune possibili soluzioni²⁸, che non sono però state riprese nella proposta presentata dalla Commissione nel 2013 né sono state inserite nel testo finale dello strumento, a causa della contrarietà ad affrontare la questione subito manifestata da alcuni Stati membri.

²⁷ Il sistema di informazione del mercato interno (IMI) è stato istituito dal Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione (“regolamento IMI”). L'IMI è uno strumento online multilingue che facilita lo scambio di informazioni tra pubbliche autorità in alcuni settori di politiche europee.

²⁸ V. il Libro verde, citato *supra* alla nota 4, spec. par. 4 su “Il riconoscimento reciproco degli effetti degli atti di stato civile”. Le soluzioni prospettate erano le seguenti: a) assistenza da parte dell'autorità dell'Unione agli Stati membri che consentisse a questi ultimi una cooperazione più efficace in questo settore; b) l'introduzione del principio del riconoscimento di pieno diritto, in uno Stato membro, di situazioni di stato civile create negli altri Stati membri; c) l'adozione di norme di conflitto uniformi che consentano di identificare il diritto applicabile ad una situazione transfrontaliera riguardante lo stato civile in modo uniforme in tutti gli Stati membri. V. al riguardo le osservazioni di S. MARINO, *Cooperazione amministrativa e circolazione delle persone: verso il riconoscimento automatico degli atti di stato civile?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, pp. 964-970; A. VETTOREL, *La circolazione dei documenti pubblici stranieri dopo il regolamento (UE) n. 2016/1191*, cit., p. 1067. Fra l'altro il regolamento ha come base giuridica l'art. 21, par. 2, TFUE, che riguarda come è noto le misure destinate a facilitare la libera circolazione dei cittadini e non l'art. 81 riguardante la cooperazione giudiziaria in materia civile, elemento che sottolinea il ruolo ridotto che si è voluto assegnare al nuovo atto

Gli effetti giuridici di quanto attestato negli atti sono, invece, regolati nelle normative settoriali di diritto internazionale privato dell'Unione. La prima norma in questo senso è stata l'art. 50 della Convenzione di Bruxelles del 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, secondo il quale gli atti pubblici (che la Convenzione definiva: "atti autentici"²⁹) che avessero efficacia esecutiva in uno Stato contraente erano, su istanza di parte, dichiarati esecutivi in un altro Stato contraente, verificata la loro non contrarietà all'ordine pubblico. La stessa disposizione era poi transitata senza sostanziali modifiche nell'art. 57 del regolamento 44/2001, c.d. Bruxelles I (che com'è noto, ha convertito in regolamento la Convenzione di Bruxelles), il quale aggiungeva però la previsione di un attestato da rilasciarsi, su istanza di ogni parte interessata, utilizzando un formulario allegato al regolamento, e da lì nell'art. 58 del regolamento 1215/2012, c.d. Bruxelles I-bis (rifusione del regolamento 44/2001).

Una disposizione di analogo tenore è anche stata inserita sia nel regolamento 2201/2003 in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, sia nel regolamento 4/2009 sugli obblighi alimentari: in entrambi questi strumenti si stabilisce che "gli atti pubblici aventi efficacia esecutiva in uno Stato membro" non solo sono "eseguiti" negli altri Stati membri, ma anche che vi sono "riconosciuti", senza che al momento della loro rispettiva adozione queste nuove previsioni attirassero particolare attenzione.

La proposta di regolamento presentata dalla Commissione nel 2009 in tema di diritto internazionale privato delle successioni faceva anch'essa riferimento, in due differenti articoli, sia al "riconoscimento" sia alla "esecuzione" degli atti pubblici "esecutivi" o "aventi efficacia esecutiva". Questa volta però, l'idea che un atto pubblico potesse essere oggetto di "riconoscimento" aveva suscitato reazioni di disapprovazione³⁰. Le

²⁹ La nozione di "atto autentico", termine ripreso dal diritto amministrativo francese, è sconosciuta in alcuni degli ordinamenti degli Stati membri. Per questo, la relazione di P. Jenard e G. Möller sulla convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, fatta a Lugano il 16 settembre 1988, in *G.U.C.E.* 28 settembre 1990, C 189, p. 80, aveva ritenuto necessario precisare quando un documento poteva essere considerato rientrare nella nozione della convenzione, indicando a tale effetto tre condizioni: "l'autenticità dell'atto deve essere stata attestata da un'autorità pubblica; l'autenticità deve riguardare il contenuto dell'atto e non solo, ad esempio, la firma; l'atto deve essere di per sé esecutivo nello Stato nel quale esso è stato stipulato". Il fatto che l'autenticità debba riguardare anche il contenuto dell'atto restringe la nozione, nella quale non rientrano dunque quei documenti nei quali l'autorità pubblica si limita a registrare quanto dichiarato dai privati, autenticandone unicamente la firma e la data.

³⁰ In particolare, il Max Planck Institut di Amburgo, in un lungo commento alla proposta, aveva espresso l'opinione che fosse opportuno eliminare la prospettata disposizione sul "riconoscimento": v. MAX PLANCK INSTITUTE FOR COMPARATIVE AND INTERNATIONAL PRIVATE LAW, *Comments on the European Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession*, in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 2010, p. 522-720; v. altresì E. PATAUT, *La reconnaissance des actes publics dans les règlements européens de droit international privé*, in P. LAGARDE (dir.), *La reconnaissance des situations en droit international privé*, Paris, 2013, p. 147 ss.; M. KOHLER, M. BUSCHBAUM, *La "reconnaissance" des actes authentiques prévue pour les successions transfrontalières. Réflexions critiques sur une approche douteuse entamée dans l'harmonisation des règles de conflits de lois*, in *Revue critique de droit international privé*, 2010, p. 629, nonché, per un breve resoconto del

critiche riguardavano essenzialmente il fatto che un atto pubblico, a differenza di una decisione, non ha effetto di cosa giudicata; se si può, quindi, attribuire effetti ad un atto pubblico che abbia efficacia esecutiva, non ha invece fondamento “riconoscere” un atto pubblico, il cui contenuto che potrebbe essere sempre rimesso in discussione. Per questo motivo, accogliendo le censure ricevute, nel regolamento è stata invece utilizzata la diversa e del tutto nuova espressione “accettazione”, che riguarda ad un tempo il carattere autentico dell’atto e i rapporti giuridici che ne costituiscono il contenuto. Il termine ha avuto successo e si può ritenere che faccia ormai parte del lessico del diritto internazionale privato europeo: è stato infatti utilizzato anche nei due regolamenti 2016/1103 in materia di regimi patrimoniali tra coniugi e 2016/1104 in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate³¹.

Inoltre, il regolamento 650/2012 in materia di successioni inaugura un’altra importante novità, anch’essa ripresa nei regolamenti 2016/1103 e 1104: esso contiene agli articoli 59 e 60 una disciplina molto più dettagliata rispetto ai regolamenti precedenti non solo dell’accettazione degli atti pubblici e della loro esecutività, ma anche della loro possibile contestazione, distinguendo fra contestazione dell’atto pubblico come *instrumentum* ovvero come *negotium*.

L’art. 59, par. 3, prevede infatti che una contestazione “riguardo all’autenticità di un atto pubblico” debba essere proposta davanti ai giudici dello Stato membro di origine dell’atto, applicando la legge di tale Stato, mentre un’eventuale contestazione “riguardo ai negozi giuridici o ai rapporti giuridici” registrati nell’atto pubblico deve essere proposta davanti ai giudici che godono di competenza secondo quanto dispone lo stesso regolamento, ai sensi della legge che quest’ultimo indica come applicabile. La norma aggiunge che finché la contestazione è pendente davanti all’organo giurisdizionale competente, l’atto pubblico contestato “non ha nessuna efficacia probatoria negli altri Stati membri”. Si evita in tal modo il rischio di valutazioni difformi sia per quanto riguarda l’autenticità dell’atto come *instrumentum* – autenticità che è sempre e comunque sottoposta alle autorità del paese di origine dell’atto, soluzione fra l’altro sicuramente più opportuna di quella consistente nella sua sottoposizione al vaglio dell’autorità dello Stato in cui l’atto è presentato – sia per quanto riguarda invece i rapporti giuridici che l’atto attesta come esistenti, la cui valutazione deve essere effettuata nel rispetto delle norme uniformi sulla giurisdizione e sulla legge applicabile contenute nel regolamento.

Anche il recentissimo regolamento 2019/1111 dedica molta attenzione alla circolazione degli atti pubblici. L’art. 46 del regolamento 2201/2003, c.d. Bruxelles II-

dibattito avutosi all’epoca, P. CALLÉ, *L’acceptation et l’exécution des actes authentiques*, in *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 2013, n. 15, p. 1085 ss.

³¹ Regolamento (UE) 2016/1103 del Consiglio, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell’esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi, del 24 giugno 2016; regolamento (UE) 2016/1104 del Consiglio, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell’esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate, del 24 giugno 2016.

bis, di cui il regolamento 2019/1111 costituisce la rifusione, prevede attualmente (con disposizione modellata, come si è detto, sul regolamento Bruxelles I) soltanto che “(g)li atti pubblici formati e aventi efficacia esecutiva in uno Stato membro”, così come “gli accordi tra le parti” che abbiano efficacia esecutiva nello Stato membro di origine “sono riconosciuti ed eseguiti alle stesse condizioni previste per le decisioni”³².

Questa scarna disciplina è stata sostituita nel regolamento di rifusione da ben cinque nuovi articoli, che testimoniano l'accresciuta attenzione prestata agli atti pubblici nelle materie oggetto del regolamento, specificamente a seguito dell'introduzione di procedure extragiudiziali per l'ottenimento della separazione personale o del divorzio consensuali e dei conseguenti provvedimenti sulla responsabilità genitoriale che si è verificata negli anni recenti in alcuni Stati membri, fra cui l'Italia³³.

Le nuove disposizioni stabiliscono che gli atti pubblici e gli accordi in materia di separazione personale e divorzio (art. 65, 1° comma) e in materia di responsabilità genitoriale (art. 65, 2° comma) sono riconosciuti negli altri Stati membri senza che sia necessario il ricorso ad alcun procedimento. Il riconoscimento è però sottoposto a due condizioni: innanzitutto, gli atti pubblici e gli accordi devono avere “effetti giuridici vincolanti nello Stato membro di origine”, espressione sicuramente più appropriata di quella di “efficacia esecutiva” dell'art. 46 del regolamento Bruxelles II-*bis* sopra menzionato; inoltre, per ottenere il riconoscimento negli altri Stati membri, la parte interessata deve produrre necessariamente un certificato redatto nel paese di origine secondo un modello allegato al regolamento stesso, il cui rilascio è subordinato al possesso da parte dello Stato “che ha autorizzato l'autorità pubblica o altra autorità a redigere formalmente o registrare l'atto pubblico o a registrare l'accordo” della competenza in relazione alla questione concreta secondo le norme contenute nel regolamento stesso (art. 66). In mancanza di esibizione di detto certificato, il riconoscimento deve essere rifiutato. La norma ottiene così il risultato di impedire che la degiurisdizionalizzazione di alcuni settori del diritto di famiglia attuata in un certo numero di Stati membri consenta di aggirare le norme uniformi in materia di competenza poste dal regolamento. Queste disposizioni sono poi completate da norme sulla contestazione e sulla revoca del certificato (art. 67) e dalla precisazione nell'art. 68 dei motivi che possono giustificare il rifiuto del riconoscimento degli atti e accordi in questione, che sono sostanzialmente gli stessi stabiliti per le decisioni.

³² Nel commentare la disposizione, U. MAGNUS, *Article 46*, in U. MAGNUS, P. MANKOWSKI (eds.), *Brussels IIbis Regulation*, Munich, 2017, p. 380, fa notare che gli atti pubblici in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale sono relativamente rari “because purely administrative or private disposition over status and custody is met with suspicion and reluctance because there is always a certain common interest involved in these matters”. D'altra parte, proprio per la differenza di efficacia che gli atti pubblici hanno rispetto alle decisioni, la scarna disposizione che si è citata nel testo lascia notevoli dubbi applicativi.

³³ V. a questo proposito A. ZANOBETTI, *Un nuovo atto di diritto internazionale privato in materia matrimoniale, di responsabilità genitoriale e di sottrazione dei minori: l'adozione del regolamento UE 2019/1111*, cit., e più ampiamente A. DAVÌ, A. ZANOBETTI, *Il nuovo regolamento UE 2019/1111 e la circolazione di separazioni e divorzi nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 756 ss.

Nelle materie nelle quali manca una regolamentazione uniforme, la materia resta invece per ora affidata alle regole nazionali degli Stati membri, che presentano al riguardo soluzioni divergenti³⁴.

D'altra parte, il mancato riconoscimento in uno Stato membro di uno *status* o di altra situazione giuridica soggettiva validamente costituita in altro Stato membro può provocare per le persone interessate la lesione del godimento dei diritti posti dal diritto dell'Unione nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La giurisprudenza delle due corti europee ha ritenuto che gli Stati hanno l'obbligo di garantire la continuità degli *status* e delle situazioni giuridiche legittimamente acquisiti all'estero, a meno che non sussistano legittimi motivi di rifiuto ed in particolare la *manifesta* contrarietà all'ordine pubblico³⁵. Si sta così consolidando il principio che, per lo meno nel settore del diritto delle persone e della famiglia, le situazioni giuridiche legittimamente acquisite in base al diritto di un paese devono poter essere ammesse a produrre i loro effetti negli altri paesi anche quando traggano vita dall'applicazione di una legge diversa da quella designata dalle norme di diritto internazionale privato vigenti nel paese in cui vengono invocate.

Si parla a questo proposito dell'affermazione di una nuova prospettiva consistente nella sostituzione di quello che viene definito il "metodo del riconoscimento" al tradizionale metodo dei conflitti di leggi³⁶. Anche se è ben chiaro che l'oggetto del riconoscimento è la situazione giuridica sostanziale in sé e non l'atto che la documenta, non v'è dubbio che generalmente la sua formazione è cristallizzata nell'atto che conferisce alla sua esistenza carattere di ufficialità nell'ordinamento nel quale ha avuto origine³⁷.

Come si è detto, il Libro verde della Commissione cui si è fatto riferimento prendeva in considerazione questo aspetto e proponeva al riguardo alcune possibili

³⁴ V. al proposito M. LEHMANN, *Recognition as a substitute for conflict of laws?*, in S. LEIBLE (ed.), *Principles of European Private International Law*, Alphen aan den Rijn, 2016, p. 11 ss.

³⁵ Si veda a questo riguardo, in particolare per l'analisi della giurisprudenza delle due corti europee con riferimento alla necessaria stabilità degli *status*, A. DAVÌ, *Il riconoscimento delle situazioni giuridiche costituite all'estero nella prospettiva di una riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, cit., p. 355 ss., 385 ss. e, per indicazioni di giurisprudenza interna italiana, pp. 369 ss., 389 e 402, nota 133. V. inoltre F. MARONGIU BUONAIUTI, *La continuità internazionale delle situazioni giuridiche e la tutela dei diritti umani di natura sostanziale: strumenti e limiti*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 49 ss.; A. MARTONE, *La maternità surrogata: ordine pubblico e best interest of the child*, in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano*, Vicenza, 2016, p. 717 ss., nonché per una prospettiva di carattere generale A. DI STASI, *L'incidenza virtuosa della tutela dei diritti fondamentali nel completamento dello spazio europeo di giustizia*, in questa *Rivista*, 2019, n. 1, p. 1 ss.

³⁶ V. a proposito del metodo, noto soprattutto con la terminologia francese "méthode de la reconnaissance", P. MAYER, *Les méthodes de la reconnaissance en droit international privé*, in *Le droit international privé: esprit et méthodes. Mélanges en l'honneur de Paul Lagarde*, Paris, 2005, p. 547 ss.; P. LAGARDE, *La méthode de la reconnaissance est-elle l'avenir du droit international privé?*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 371, 2014, p. 40; F. SALERNO, *The Identity and Continuity of Personal Status in Contemporary Private International Law*, *ibidem*, vol. 395, 2019, p. 9 ss.

³⁷ Sul rapporto tra riconoscimento della situazione e circolazione dell'atto v. A. DAVÌ, *Il riconoscimento delle situazioni giuridiche costituite all'estero nella prospettiva di una riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, p. 340, nota 33, e p. 344, nota 40.

soluzioni³⁸, ma gli Stati si sono sinora dimostrati restii ad affrontare la questione, per lo meno con regole uniformi di applicazione generale.

4. L'istituzione di certificati transfrontalieri: l'esempio del certificato successorio europeo

In alcuni casi sono stati creati mediante accordo internazionale dei documenti concepiti specificatamente per la circolazione internazionale, basati su modelli uniformi, talvolta in formato plurilingue. Le convenzioni adottate nell'ambito della CIEC, molte delle quali fanno ricorso a questa tecnica, hanno però avuto quasi tutte un numero di ratifiche piuttosto ridotto. Probabilmente l'esigenza di dover prevedere un doppio regime di atti – quelli destinati alla circolazione interna e quelli destinati alla circolazione internazionale, comunque limitata alla ristretta cerchia di Stati vincolati al sistema convenzionale di volta in volta applicabile – è stato ritenuto un appesantimento delle procedure amministrative che la maggior parte degli Stati non ha ritenuto di volersi accollare, malgrado l'indubbio beneficio per i cittadini interessati³⁹.

Un modello di testamento internazionale creato dall'UNIDROIT ha avuto un successo limitato⁴⁰; il "certificato internazionale" creato dalla convenzione dell'Aja del 1973 da utilizzarsi nelle successioni con implicazioni transfrontaliere ha anch'esso attirato poco interesse⁴¹. Come è noto, è però proprio quest'ultimo tipo di documento che ha offerto al legislatore europeo il modello per il certificato successorio europeo, istituito con il regolamento 650/2012, che ne prevede la disciplina particolareggiata agli articoli 62-

³⁸ V. *supra*, nota 28.

³⁹ Sulle convenzioni CIEC in vigore per l'Italia v. S. FONTANA, in *Codice della famiglia* (a cura di M. SESTA), 3^a ed., Milano, 2015, p. 3318 ss. D'altra parte le prospettive non sono incoraggianti: la stessa CIEC infatti mostra gravi segnali di crisi, testimoniati in particolare dal ritiro dall'organizzazione negli ultimi anni di un certo numero di Stati membri: fra questi, oltre all'Italia, Austria, Croazia, Germania, Italia, Messico, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito e Ungheria. Benché gli Stati non abbiano motivato il recesso, un documento della CIEC suggerisce che la ragione sia legata alla crescente partecipazione dell'Unione europea alle tematiche dello stato civile.

⁴⁰ Convenzione di Washington del 26 ottobre 1973 istitutiva di una legge uniforme sul testamento internazionale, che ha ottenuto soltanto 12 ratifiche.

⁴¹ Convenzione dell'Aja del 2 ottobre 1973 sull'amministrazione internazionale delle successioni; il certificato designa "the person or persons entitled to administer the movable estate of a deceased person" e ne indica i poteri. La convenzione è entrata in vigore tra soli tre Stati in maniera piuttosto fortuita, avendo raggiunto il richiesto numero minimo di tre ratifiche soltanto in virtù della dissoluzione della Cecoslovacchia in due Stati separati. Poiché le tre parti contraenti (Repubblica ceca, Slovacchia e Portogallo) sono tutte Stati membri dell'Unione europea, la Convenzione non si applica più perché il regolamento 650/2012, secondo il suo art. 75, par. 2, prevale sulle convenzioni concluse esclusivamente fra due o più Stati membri dell'Unione che riguardino materie disciplinate dallo stesso regolamento. Nel caso, poco probabile, in cui uno Stato non membro dell'Unione ratificasse la Convenzione o vi aderisse, essa si applicherebbe nei rapporti fra questo Stato e i tre Stati membri suddetti. Il motivo dello scarso successo di questo strumento risiede probabilmente nel fatto che gli Stati non si sono dimostrati disposti a dare effetto ad un certificato che designa gli amministratori di una successione e ne indica i poteri, in assenza di un'armonizzazione delle regole di individuazione della legge successorie e delle autorità competenti in materia.

73⁴². La possibilità di adottare un certificato uniforme di carattere transfrontaliero è dipesa dal fatto che esso si inserisce in una regolamentazione più ampia della materia, che include regole sulla giurisdizione, il diritto applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, l'accettazione e l'esecuzione degli atti pubblici, l'esecuzione delle transazioni extragiudiziali: si tratta quindi di un atto che non solo ha formato uniforme, ma riflette anche l'uniformità delle relazioni giuridiche poste a presupposto del suo rilascio.

Giova menzionare che nel Libro verde "Meno adempimenti amministrativi per i cittadini" sopra citato la Commissione aveva anche prospettato la creazione di un certificato europeo di stato civile⁴³, idea che non ha sinora ricevuto seguito: sembra comunque molto difficile da mettere in pratica, almeno finché non venga adottata una contemporanea armonizzazione delle disposizioni che consentano di stabilire a quale Stato ne spetti il rilascio e in base a quale legge.

5. Considerazioni conclusive

La circolazione degli atti dello stato civile e più in generale dei documenti pubblici nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è per ora caratterizzata, come si è visto, da quella stessa frammentarietà e incompletezza che contraddistingue lo stadio attuale del diritto internazionale privato europeo nel suo complesso.

Occorre per ora limitarsi a registrare la tendenza alla semplificazione degli adempimenti relativi all'autenticità degli atti di cui il regolamento 2016/1191 costituisce l'esempio più recente e la cui realizzazione è facilitata anche dalla possibilità di fare ricorso agli strumenti di cooperazione, quali l'IMI, istituiti nel contesto del mercato interno. Per quanto l'ambito operativo della normativa adottata si limiti alla sola autenticità dei documenti come *instrumentum* e sia circoscritto ai soli atti di stato civile specificamente indicati, non v'è dubbio che la semplificazione in tal modo operata apporterà benefici per i cittadini interessati e alleggerirà l'attività delle autorità pubbliche coinvolte.

Per quanto riguarda la normativa settoriale, si deve rimarcare che i regolamenti europei di diritto internazionale privato adottati negli anni più recenti, soprattutto a seguito dell'ampio dibattito che ha accompagnato l'elaborazione del regolamento 650/2012 in materia di successioni, prevedono per l'accettazione e l'esecutività degli

⁴² Il certificato ha attratto molto interesse. V., fra gli altri, F. PADOVINI, *Il certificato successorio europeo*, in P. FRANZINA, A. LEANDRO (a cura di), *Il diritto internazionale privato europeo delle successioni mortis causa*, Milano, 2013, p. 191; B. KRESSE, *Articles 62-67*, in A.-L. CALVO CARAVACA, A. DAVÌ, H.-P. MANSEL (eds.), *The EU Succession Regulation. A Commentary*, Cambridge, 2016, p. 673 ss.; C. BUDZIKIEWICZ, *Articles 68-71*, ibidem, p. 744 ss.; C. CONSOLO, *Il certificato successorio europeo previsto dal regolamento UE 650/2012: profili processuali*, in *Liber amicorum Angelo Davì*, Napoli, 2019, p. 789 ss.

⁴³ V. Libro verde, cit. *supra*, nota 4, par. 3.3, lett. d). Il certificato dovrebbe essere di uso facoltativo e coesisterebbe con quelli nazionali; dovrebbe riportare diciture uniformate in modo da agevolare la comprensione nei diversi paesi dei dati indicati.

atti pubblici una disciplina articolata, riguardante sia l'autenticità dell'atto, sia gli effetti giuridici che esso è idoneo a produrre, che si presenta come sicuramente più soddisfacente delle scarse e lacunose disposizioni inserite negli atti adottati in epoca più risalente. A tale proposito è interessante rilevare che le norme recentemente adottate – i già citati regolamenti 2016/1103 e 2016/1104 in materia, rispettivamente, di rapporti patrimoniali fra coniugi e di effetti patrimoniali nelle *partnerships*, nonché il regolamento 2019/1111 di rifusione del regolamento 2201/2003 in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale – non seguono un modello uniforme, ma tengono conto della specificità delle diverse materie oggetto di regolamentazione.

Merita infine di essere sottolineato l'interesse suscitato dalla creazione ad opera del regolamento 650/2012 del certificato successorio europeo, che potrebbe rappresentare il prototipo di futuri altri atti di carattere autenticamente europeo.

ABSTRACT: L'articolo muove dalla constatazione di un rinnovato interesse per la circolazione di atti e documenti pubblici nello spazio giudiziario europeo, testimoniato dall'adozione del regolamento 2016/1191, che semplifica le formalità di presentazione degli atti dello stato civile di uno Stato membro in tutti gli altri Stati membri, e dalla disciplina più completa ed articolata relativamente alla circolazione degli atti pubblici e alla loro esecutività che è contenuta nei più recenti atti europei di diritto internazionale privato, in particolare nei regolamenti 650/2012, 2016/1103 e 2016/1104, nonché nel regolamento 2019/1111 di rifusione del regolamento 2201/2003.

KEYWORDS: atti pubblici – diritto internazionale privato – Unione europea – spazio giudiziario europeo – riconoscimento.

THE CIRCULATION OF PUBLIC DOCUMENTS IN THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

ABSTRACT: The article builds on the renewed interest in the circulation of public documents and authentic instruments in the European judicial area, reflected by the adoption of Regulation 2016/1191, which simplifies the formalities required for submitting civil status records of one Member State in all the other Member States, as well as by the more comprehensive and detailed rules concerning the circulation and enforceability of authentic instruments in the most recent European acts of private international law, in particular Regulations 650/2012, 2016/1103 and 2016/1104, and in Regulation 2019/1111, recasting Regulation 2201/2003.

KEYWORDS: public documents – authentic instruments – private international law – European Union – European judicial area – recognition.