



11° congresso dell'EVS a Zielona Gora (Polonia)

di Antonia De Luca e Tiziana Piola

Nei giorni 19 e 20 maggio, nella suggestiva cornice della città di Zielona Gora, Polonia, si sono svolti i lavori dell'11° Congresso delle Ufficiallesse e degli Ufficiali di Stato Civile "EVS". Un congresso molto sentito e partecipato dove si è respirata aria di interesse e curiosità per l'importante tema posto in discussione "Verità o apparenza nella prassi dello stato civile: la problematica dei matrimoni simulati in Europa".

Si è così rinnovato l'incontro che, a turno, ogni anno ciascun paese della Comunità Europea accoglie nelle proprie città: da Castel S. Pietro Terme nel 2000 anno di fondazione dell'EVS a Graz in Austria, passando per l'Olanda, il Belgio, la Slovenia, Germania, Polonia, Slovacchia e Svizzera. Nel 2011, quindi, un'altra occasione in cui gli esperti dei diversi



11° Congresso EVS - Zielona Gora (Polonia). Un momento del dibattito tra congressisti e relatori sui matrimoni simulati

continua a pagina 3

Lettera

Messaggio del Presidente Napolitano ad ANUSCA

Pubblichiamo con piacere la lettera del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica dove si ringrazia ANUSCA per aver pubblicato sul Notiziario di Aprile 2011 alcuni importanti passaggi dell'intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in occasione dell'apertura delle celebrazioni del 150° Anniversario dell'Unità d'Italia.
Il testo completo a pagina 6.

Dal 14 al 18 novembre a Riccione

"150° dell'Unità d'Italia: il ruolo dei servizi demografici", a cura della Redazione

E' stato ufficializzato il titolo del 31° Convegno nazionale ANUSCA, che si terrà a Riccione dal 14 al 18 novembre: "150 anni dell'Unità d'Italia - Il ruolo dei Servizi Demografici nel processo unitario del Paese". Un riferimento alla storia, certo, ma al 31° Convegno nazionale ANUSCA ricorrono tanti temi attuali, ad iniziare dal sistema INA-SAIA con il Direttore Centrale dei servizi demografici del Ministero dell'Interno, Prefetto Giovanna Menghini, che aggiornerà gli operatori demografici sull'evoluzione fondamentale del sistema d'informazione fra servizi d'anagrafe e centro meccanografico del Ministero.



**ANUSCA ti aspetta
dal 14 al 18 novembre
al 31° Convegno
Nazionale
presso il
Palacongressi
di Riccione**

addicalco

SETTORE AUTOMAZIONE ARCHIVI COMUNALI

SCHEDARI AUTOMATICI A PIANI ROTANTI
(con sistemi di sicurezza e privacy)

per
UFFICIO ANAGRAFE - ELETTORALE
adattabili a qualunque tipo e formato di documento



ARCHIVI AUTOMATICI A PIANI ROTANTI
con sistemi di sicurezza e privacy
kit antincendio con spegnimento fuoco in automatico

per
UFFICIO ANAGRAFE ELETTORALE STATO CIVILE
RAGIONERIA TECNICO - TRIBUTI
adattabili a qualunque tipo e formato di documento



NOVITA' ASSOLUTA
APPARECCHI CON PROFONDITA' DI mm. 800



IMPIANTI ARCHIVI MOBILI COMPATTATI
(con movimentazione manuale ed elettrica)
per
ARCHIVIO STORICO



ISO 9001:2000 N° 9190.ADDI

addicalco

Via Bodoni 19
20090 BUCCINASCO MI
TEL. 02 / 45.70.00.20 - r.a. FAX 02 / 45.70.86.07

www.addicalco.it - E-mail: info@addicalco.it

I NOSTRI TECNICI SONO A VOSTRA DISPOSIZIONE PER ESAMINARE POSSIBILI APPLICAZIONI DEI NOSTRI PRODOTTI PRESSO DI VOI

Paesi comunitari hanno potuto confrontarsi per affrontare problematiche comuni inerenti allo stato civile. E' proprio grazie all'Associazione istituita a livello europeo che gli operatori hanno la possibilità di scambiare e condividere esperienze collaborando insieme. Cooperazione nata già 11 anni fa, quando gli stati fondatori dell'EVS avevano sentito la necessità di unirsi al fine di conoscere le legislazioni dei vari paesi Comunità per meglio corrispondere alle richieste dei rispettivi cittadini. L'importanza di questi incontri si è maggiormente manifestata con la aumentata mobilità delle persone nell'Europa: cittadini che risiedono in paesi diversi dal loro stato di appartenenza, devono affrontare il problema della conciliazione delle diverse normative. A rappresentare l'Italia in questo 11° congresso Europeo svoltosi a Zielona Góra, il presidente dell'A.N.U.S.C.A., nonché dell'EVS, Paride Gullini, il Segretario Generale dell'EVS Franco Stàcul e le due esperte dell'A.N.U.S.C.A. in materia di stato civile Antonia De Luca e Tiziana Piola.

I lavori sono stati anticipati, nel pomeriggio del 18 maggio, dalle riunioni del Comitato Tecnico e dell'Assemblea Generale dell'EVS per due momenti di importante confronto sullo stato dei lavori dell'Associazione e sulla programmazione degli obiettivi del 2012. L'apertura ufficiale dei lavori del 19 maggio, nella Sala Congressi Marschallsam, è stata affidata a Tomasz Brzózka, Presidente SUSC RP (l'Associazione Polacca degli Ufficiali di Stato Civile) che ha presentato gli ospiti e illustrato il percorso di crescita dell'EVS, ricordando che dai 5 Paesi fondatori nel 2000 si è arrivati ora a 10; da notare che il Congresso ha registrato la partecipazione di ben 18 delegazioni di Paesi europei. Tomasz Brzózka ha ringraziato le delegazioni presenti per il contributo offerto alla discussione di una tematica così importante "un lavoro necessario" - ha aggiunto - per essere in grado di rispondere alle necessità di dodici milioni di persone che vivono per ragioni di lavoro, studio, famiglia o altro in Paesi diversi da quelli di appartenenza e che per ovvie necessità hanno bisogno degli uffici di Stato Civile".

La parola passa al Presidente dell'Associazione EVS, Paride Gullini, che ha sottolineato la necessità di semplificare le procedure amministrative in risposta alle sentite esigenze dei cittadini messi in difficoltà da incombenze burocratiche. Un'esigenza percepita anche dalla Commissione Europea che



Zielona Gora: foto del gruppo dirigente EVS al termine dei lavori

ha attivato, con il Libro Verde 2010 n.747, un'indagine conoscitiva per ricevere proposte e soluzioni.

L'EVS, continua Gullini, ha fatto pervenire alla Commissione Europea il proprio contributo di proposte concrete, così come ha fatto Anusca che, partendo dall'esperienza del progetto ECRN, di cui è coordinatore, ha presentato una sua proposta operativa che consente, attraverso l'invio per posta elettronica degli atti di stato civile, sicuri dalla firma digitale, con i formulari plurilingue della Convenzione di Vienna di eliminare la legalizzazione e l'apostille su questa documentazione, semplificando la vita dei cittadini. Tutto ciò per delineare un percorso che consenta di superare gli ostacoli esistenti e ricercare quelle regole comuni, atte a favorire gli interessi del cittadino in armonia con le prassi burocratiche.

Il succedersi degli interventi ha immediatamente evidenziato il cuore del problema dovuto alla volontà degli Stati di conservare le proprie leggi per la gestione delle regole sociali, e di decidere in forma esclusiva del diritto di famiglia.

L'intervento del moderatore, Prof. Małgorzata Szafnicka-Pyziak, Giudice presso la Corte Costituzionale, introduce la problematica dei matrimoni simulati domandandosi se effettivamente esiste la possibilità di formulare legislazioni uguali in tutti i Paesi, data la discordanza a definire cosa sia effettivamente il matrimonio di "comodo". L'analisi del fenomeno porta a concludere che i matrimoni fittizi sono poco frequenti anche se ultimamente sono in aumento; in Polonia, con il crescere dei matrimoni, sono state ristrette le possibilità di sposarsi, cercando così di eliminare gli obiettivi illeciti perseguiti; una particolare

attenzione è stata posta a quei matrimoni volti a regolarizzare la presenza sul territorio abbreviando così il percorso per diventare cittadini.

Rimane, comunque, difficile definire qualora un matrimonio sia libero o richieda invece l'applicazione delle misure di polizia.

L'intervento della Prof. Dr. Betty de Hart - sociologa dell'Università di Radboud in Olanda - pone una serie di interrogativi: definire il concetto di matrimonio simulato e definire quali sono i compiti dell'ufficiale di stato civile.

Dal 1984 in Olanda gli ufficiali di stato civile possono non acconsentire alla celebrazione di un matrimonio quando avvertono che c'è un interesse di "comodo". Da un'indagine condotta su 14 esempi, utilizzati per definire se il matrimonio è fittizio, è emerso che la decisione se rifiutare o meno la celebrazione si basa sulla presenza di almeno una di tre condizioni indici di simulazione:

- la mancanza di una lingua comune
- la differenza di età
- il pagamento di una somma

Dal rapporto belga invece emerge che 1 matrimonio su 5 è sicuramente simulato ma per "scoprirlo" si utilizzano interrogatori molto invasivi della sfera personale.

L'interesse della CIEC, dice la rappresentante, è scoprire in generale la frode e la truffa nello stato civile. Un gruppo di lavoro ha condotto esami e prodotto raccomandazioni al fine di individuare i matrimoni simulati che stanno aumentando nei Paesi europei.

La rappresentazione del quadro generale, tuttavia, evidenzia la difficoltà di dimostrare il matrimonio simulato. I matrimoni simulati si differenziano da quelli celebrati per scopi "normali",

continua da pagina 3: EVS

circoscritti cioè all'interesse privato (ad es. perchè bello/ricco ecc.) in quanto "problematici" utilizzati invece per ottenere la regolarità del soggiorno e la cittadinanza. In questo caso l'interesse non è solo privato ma diventa istituzionale, specie negli Stati che controllano l'immigrazione. L'obiettivo della CIEC si concentra sui matrimoni degli stranieri che vogliono ottenere il permesso di soggiorno.

Quali gli effetti? Con quali mezzi si combattono? Esistono mezzi?

Gli obiettivi dei matrimoni simulati sono:

- diritto di soggiorno per se stessi
- diritto di soggiorno per i familiari con le facilitazioni previste per ricongiungimento dalla direttiva CE 2004/38 – (che non si applica in Inghilterra e Irlanda)

Con la direttiva CE il coniuge, di un Paese terzo, di cittadino europeo viene facilitato nelle procedure di riconoscimento del diritto di soggiorno. Per offrire un quadro d'insieme possiamo ricordare che in alcuni Paesi per il soggetto extracomunitario non sono previste agevolazioni mentre in Spagna è pari al cittadino nazionale anche se non sposato; la Francia riconosce il diritto alla protezione sociale che copre le spese per i bambini e i disoccupati; in Italia il riconoscimento dei diritti sociali è legato al possesso della residenza legale e al permesso di soggiorno.

La cittadinanza, anche se è uno degli obiettivi perseguito illegittimamente mediante il matrimonio simulato, è secondo alla possibilità di conseguire il diritto di soggiorno.

L'analisi ha interessato anche i mezzi utilizzati per contrastare la simulazione.

Alcune autorità intervengono con strumenti di prevenzione (ma non sono molto facili da realizzare) mentre altri intervengono con mezzi di repressione come applicazioni di sanzioni -es. rifiuto della trascrizione dell'atto di matrimonio. Queste misure incontrano degli ostacoli; uno è legato al diritto dell'uomo che non può vedersi limitare la volontà di "convolare a nozze" con chi desidera e l'altro è il divieto di discriminazione.

Nell'ambito della prevenzione il ruolo viene affidato all'ufficiale dello stato civile che è obbligato a scoprire la frode. In alcuni Stati come la Germania e la Svizzera esistono delle qualificazioni speciali mentre in Olanda gli ufficiali di stato civile vengono appositamente formati per scoprire le frodi.

In Germania non è previsto il controllo di legalità per gli stranieri che vogliono sposarsi. L'ufficiale di stato civile però può rifiutarsi di registrare il matrimonio fittizio se, indagando e interrogando gli sposi



La delegazione italiana all'11° Congresso EVS: da sinistra, Franco Stacul, segretario generale EVS, Paride Gullini presidente EVS, e le relatrici Tiziana Piola e Antonia De Luca

sulla volontà di sposarsi, intuisce la simulazione. La verifica, comunque, può avvenire sia al momento della dichiarazione, per rifiutarne la celebrazione, sia dopo la celebrazione per denunciare la violazione delle norme; il paese, infatti, prevede una pena di tre anni per falso matrimonio.

In Spagna è sufficiente che il futuro sposo sia residente nel territorio.

In Francia l'illegalità non mette in pericolo il matrimonio ma se sorgono dubbi sulla volontà di sposarsi l'Ufficiale di stato civile può segnalarlo al giudice che ha la facoltà di svolgere indagini per 15 giorni.

In Italia la celebrazione è assoggettata al carattere della regolarità del soggiorno; in mancanza non può essere celebrato.

In Svizzera, dal 1° gennaio 2008, il nuovo codice di famiglia permette all'ufficiale di stato civile di rifiutare la celebrazione se lo ritiene un mezzo per eludere le norme sull'immigrazione.

In alcuni Stati non ci sono controlli preventivi ma, per esempio, il Lussemburgo ha un progetto di legge che permette di rifiutare i matrimoni simulati.

In Polonia la regolarità del soggiorno non è un requisito previsto. Non c'è un controllo preventivo ma ci sono sanzioni di carattere amministrativo che permettono di revocare il vantaggio acquisto con il matrimonio, ad esempio il diritto di soggiorno.

Le sanzioni previste per matrimoni di comodo possono essere di carattere amministrativo e portare all'annullamento del matrimonio per decisione del Tribunale (sanzione prevista non solo in caso di immigrazione ma anche per altri scopi) o di natura penale; in Belgio è prevista la privazione

della libertà personale o, in alternativa, la pena pecuniaria per la violazione della legge sul soggiorno.

Nel pomeriggio l'intervento della relatrice Anette Scheibe, dell'Agenzia tedesca KOBRAnet per le vittime della tratta di esseri umani, è rivolto ai matrimoni forzati.

La prima parte della relazione ha ripreso lo stato di fatto dei vari Paesi europei e le misure di contrasto applicate nei confronti dei matrimoni simulati; nella seconda parte ha illustrato la posizione degli ufficiali di stato civile che per primi sono tenuti a stabilire la volontarietà del matrimonio. La considerazione prevalente riguarda le indagini che vengono definite molto invasive della sfera privata e che, in alcuni Paesi come la Svizzera, si spingono fino a diventare veri e propri interrogatori per gli sposi, condotti separatamente. In tale contesto l'ufficiale di stato civile svolge un ruolo preponderante; a tal scopo si ritiene la sua formazione e istruzione di fondamentale importanza al fine che egli acquisisca un idoneo livello professionale, dal momento che nello svolgimento dei suoi adempimenti egli si deve assumere alte responsabilità e deve esercitare un elevato grado di discrezionalità decisionale.

Come accade in Polonia dove il capo dell'ufficio di stato civile deve necessariamente possedere un titolo universitario ed avere un buon livello di istruzione. In linea generale nella prima giornata del Congresso è emerso che i matrimoni simulati sono soprattutto un problema politico da affrontare con una modifica del diritto di famiglia. L'EVS dovrà porsi come punto di riferimento al

continua a pagina 5

fine di coordinare le iniziative dei diversi Paesi in tale ambito

Nella seconda giornata ci si è allontanati dal tema principale; i rappresentanti dei diversi Stati associati, infatti, hanno relazionato sulle novità legislative in materia di stato civile. Ogni paese comunitario ha apportato il proprio contributo delineando il quadro normativo adottato in presenza delle problematiche riscontrate. E' emersa la necessità di modificare l'aspetto burocratico dei procedimenti al fine della loro semplificazione nel rispetto delle direttive europee sull'informatizzazione e sullo scambio degli atti tra i diversi Stati, mediante la digitalizzazione dei sistemi. Si è rilevata inoltre l'esigenza dell'emanazione di disposizioni normative in linea con il "cambiar dei tempi" a livello sociale: la nascita delle unioni civili e la loro regolamentazione, l'acquisto della cittadinanza e i benefici che ne conseguono. I lavori della seconda giornata sono stati coordinati dal professore Andrej Maczynski, Vicepresidente del Tribunale Costituzionale polacco; i diversi rappresentanti dei Paesi associati si sono succeduti nell'esposizione delle novità salienti o dei progetti che vedranno la loro realizzazione nel prossimo futuro. A tal proposito è stata rilevata la necessità della modernizzazione dell'atto di stato civile, molto sentita nel contesto europeo. La tenuta dei registri cartacei ormai anacronistici e di difficile gestione nel mondo informatizzato lascia spazio a nuovi progetti volti allo studio di un nuovo metodo di certificazione essenziale. L'obiettivo è quello della realizzazione di un circuito integrato nel quale l'atto di stato civile e la sua certificazione possa essere trasmessa tra uffici evitando al cittadino di fare la spola da un ufficio all'altro.

Ci sono paesi come l'Olanda e la Svizzera che hanno raggiunto buoni risultati in tema di digitalizzazione degli atti di stato civile, gli altri, come il Belgio, stanno ancora sviluppando degli studi volti alla trasmissione telematica del dato. L'esistenza dei "vecchi registri" di stato civile, presenti ancora in alcuni paesi europei, rileva il problema di dover trasferire i dati dal supporto cartaceo alla base dati per la gestione informatizzata degli atti. Questo comporta la creazione di gruppi di lavoro all'interno di ciascuno Stato che risolvano le criticità sia dal punto di vista tecnico-operativo sia legislativo.

In particolare, la Polonia al fine di semplificare l'ottenimento di documentazione da parte dei cittadini ha creato



Il Presidente Gullini durante la sua relazione

un sito per il pubblico nel quale si forniscono informazioni on - line sui procedimenti di stato civile, ovvero sul come e a quale ufficio competente occorre rivolgersi per poter sposarsi, dichiarare la nascita di un bambino, eccetera.

Ovviamente è un'esigenza sentita a livello europeo quella di poter sfruttare i vantaggi della creazione di un portale in cui poter fornire le informazioni utili al cittadino; in tal modo quest'ultimo non si dovrà recare fisicamente presso gli uffici competenti. Questa soluzione si ripercuote positivamente sull'intera comunità, riducendo i costi indiretti degli spostamenti del cittadino.

In questo contesto è stata rilevata l'importanza dell'iniziativa assunta dalla Commissione Europea con il "libro verde" per favorire lo scambio di documenti di Stato Civile, semplificando la trasmissione degli atti tra gli Stati: "meno adempimenti amministrativi per i cittadini e promozione della libera circolazione dei documenti pubblici e del riconoscimento degli effetti degli atti di stato civile".

Altro argomento trattato nel Congresso è stato quello relativo alle unioni civili. In Austria, ad esempio, dopo l'emanazione di alcune leggi "poco riuscite" nel dicembre del 2010 è stata adottata la norma fondante delle "unioni civili" tra persone dello stesso sesso. Tali disposizioni offrono la possibilità di vedersi riconosciuti gli stessi diritti dell'istituto del matrimonio ad esclusione dell'adozione dei minori. Nel caso in cui uno dei due "contraenti" fosse straniero occorre comunque un documento che attesti la capacità matrimoniale. L'Olanda ha rivolto la propria attenzione verso un'interpretazione sempre più ampia del concetto di famiglia: le coppie dello

stesso sesso possono adottare figli anche prima della nascita giuridica del soggetto, introducendo un concetto di "legame familiare". Con la modifica del libro I del codice civile olandese si è dato inoltre, un forte impulso alla digitalizzazione dello stato civile: l'ufficiale di stato civile redige esclusivamente la copia in formato elettronico dell'atto, lasciando tuttavia per motivi di cerimoniale l'atto di matrimonio su supporto cartaceo, in tal modo rimarrà l'atmosfera "romantica" della celebrazione del matrimonio.

Il contributo apportato dall'Italia è stato quello dell'esperta ANUSCA Antonia de Luca, la quale ha relazionato sulle misure adottate dal nostro Paese al fine di prevenire i matrimoni di comodo. In tale contesto ha evidenziato positività e criticità delle modifiche introdotte dalla legge 94/2009 nell'istituto del matrimonio. Ha dato particolare risalto all'attività di controllo affidata all'ufficiale di stato civile per verificare la regolarità del soggiorno, considerata oggi un requisito propedeutico alla celebrazione. L'intervento si è concluso con le modifiche, apportate dalla stessa legge, ai requisiti per acquisto della cittadinanza per effetto del matrimonio.

I contributi dei rappresentanti hanno rilevato la volontà di ciascun paese comunitario di raggiungere obiettivi comuni in linea con l'evoluzione del contesto socio- culturale dell'Europa; tuttavia è emersa la difficoltà di una vera e propria armonizzazione tra le diverse normative in quanto ciascun Paese tende a legiferare autonomamente in base alla propria organizzazione statale e al proprio background storico-ideologico.

Ad ogni modo ciò non è di ostacolo alla cooperazione tra i diversi Stati membri dell'EVS, non a caso rinnovata, alla chiusura dei lavori, con la volontà della partecipazione al 12° congresso previsto dal 16 al 18 aprile 2012 a Vienna, con l'auspicio di avere altre adesioni di Paesi comunitari che ne rafforzino la rappresentatività, così come ha fatto la Romania annunciando la propria adesione dal primo gennaio 2012.



 SEGRETARIATO GENERALE
 DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA
 UFFICIO AFFARI INTERNI
 IL VICARIO DEL DIRETTORE

Roma, 03.06.2011

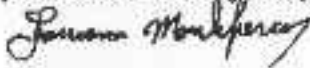
11.ULS.1/10759-FM.Ib

Gentile Anusca,

La ringrazio, a nome del Capo dello Stato, per aver voluto inserire nell'edizione di aprile del Notiziario ANUSCA il suo intervento alla Seduta comune del Parlamento in occasione dell'apertura delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

In relazione a tali celebrazioni, il Presidente della Repubblica, nell'esprimere vivo apprezzamento per le numerose iniziative organizzate con l'attivo contributo delle amministrazioni locali e di altre istituzioni, ha sottolineato *"la straordinaria e calorosa partecipazione di cittadini, a conferma dell'esistenza di un forte e diffuso sentimento di unità nazionale, prezioso per suscitare quel nuovo grande impegno collettivo di cui il Paese ha bisogno nell'attuale difficile situazione economica"*.

Le trasmetto i più cordiali saluti del Presidente Napolitano, cui unisco i miei personali.

(Francesco Montefusco)


 Avv. Aldo Bacchiocchi
 Segretario Generale Accademia
 Ufficiali di Stato Civile ed Anagrafe
 Via Dei Mille, 35/e-f
 40024 CASTEL SAN PIETRO TERME (BO)



PROTOCOLLO
 SUPR 03/06/2011 0072580 P


URI