

4/ANUSCA2007

## XXVIIe Congrès National de l'ANUSCA

- Salsomaggiore Terme, 19 - 23 novembre 2007 -

### Attività della Commissione Internazionale dello Stato Civile (CIEC)

Chantal NAST

Directrice administrative, CIEC

Sono molto riconoscente al Presidente Gullini per l'invito a partecipare anche questo anno al Congresso dell'ANUSCA, e mi allegro come sempre di stare con voi e di rivedervi così numerosi. Per dire la verità, gli sono stata un po' meno riconoscente questa fine di settimana quando ho dovuto preparare il mio intervento perchè non mi era stato concesso di sedermi semplicemente tra di voi in aula a sentire con interesse i diversi argomenti previsti oggi in materia di stato civile e di diritto di famiglia, ma che mi abbia invece convinta di essere sul palcoscenico per presentarvi le attività svolte nella Commissione Internazionale dello Stato Civile nell'ultimo anno.

Lo faccio però volentieri, anche se mi pare che non ci sia forse tanto da dire questo anno che possa essere direttamente utile per tutti voi. Ecco dunque una breve presentazione dei fatti rilevanti dell'ultimo anno per quanto riguarda l'attività della CIEC.

#### 1. Partenariato registrato.

Ho evocato qualche anno fa, il lavoro della CIEC per elaborare una Convenzione in materia di partenariato registrato, cioè quello che chiamate in Italia più spesso "convivenza registrata". Questo progetto fu anche evocato l'anno scorso a Fiuggi dal Professore Sergio Marchisio, membro della sezione italiana della CIEC.

Il 22 marzo 2007 a Strasburgo, l'Assemblea Generale della CIEC ha approvato questo progetto di Convenzione con 9 voti positivi (Germania, Belgio, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Svizzera) contro uno negativo (Turchia) e 5 astensioni (Croazia, Grecia, Ungheria, Italia e Polonia). Secondo il regolamento interno, un testo viene però adottato definitivamente solo dopo la scadenza di un periodo di tre mesi, nel quale uno Stato ha la possibilità di chiederne una nuova lettura.

Allorché l'Assemblea Generale del mese di marzo 2006 aveva deciso di limitare la Convenzione ed il suo titolo al riconoscimento dei soli effetti di stato civile dei partenariati, c'è da rilevare che la Convenzione finalmente adottata ha ritrovato un ambito un po' più ampio e il suo titolo iniziale di "Convenzione sul riconoscimento dei partenariati registrati".

La Convenzione che porterà il numero 32 definisce il partenariato registrato come "un impegno di vita comune tra due persone di stesso sesso o di sesso diverso, che dà luogo ad una registrazione da parte di una autorità pubblica, all'esclusione del matrimonio" (art. 1). Una riserva - richiesta dalla Germania, dal Regno Unito e dalla Svizzera, paesi dove solo le coppie dello stesso sesso possono registrare la convivenza - permette agli Stati di applicare la convenzione soltanto ai partenariati conclusi tra persone dello stesso sesso e dunque di escluderla per le coppie di sesso diverso (art. 20 par. 1 a let).

Se viene accettata da uno Stato, la Convenzione crea diversi obblighi. Fuori i casi limitativamente enumerati di incompatibilità con l'ordine pubblico dello Stato richiesto (art. 7), "un partenariato registrato in uno Stato è riconosciuto come valido negli Stati contraenti" (art. 2). Sono anche riconosciuti negli Stati contraenti gli effetti in materia di stato civile seguenti: gli impedimenti alla conclusione di un matrimonio o di un nuovo partenariato con una terza persona, la modifica del cognome per dichiarazione (art. 3) e la dissoluzione e l'annullamento di un partenariato registrato (art. 8).

Tre modelli di certificati sono allegati alla Convenzione (art. 13 ed allegato), che sono destinati ad essere rilasciati dagli Stati ai partner, l'uno per certificare la registrazione del partenariato, un altro per certificare lo scioglimento o l'annullamento del partenariato ed il terzo per attestare il riconoscimento della dissoluzione o dell'annullamento sopravvenuti all'estero (art. 9).

La Convenzione crea inoltre un sistema di scambio automatico di informazioni tra Stati per quanto riguarda la registrazione e la dissoluzione o l'annullamento di partenariati dei loro cittadini e residenti (art. 10) e prevede che l'iscrizione nei registri degli Stati contraenti che riconoscono il partenariato registrato all'estero, la sua dissoluzione o il suo annullamento sarà fatta sui registri pertinenti senza nessuna procedura (art. 11 s.).

La Convenzione fù presentata alla firma degli Stati all'inizio di settembre, ma nessuno degli Stati membri fù in grado di concretizzare questo primo passo. Questa assenza di firma è una situazione piuttosto eccezionale alla CIEC ma la si può spiegare per il corto periodo lasciato per la procedura diplomatica tra l'adozione definitiva del testo alla fine di giugno e il momento previsto per la firma nei primi giorni di settembre, periodo inoltre nei mesi estivi dove tutti i ministeri hanno una attività rallentata. Si deve aspettare adesso che gli Stati portino il testo avanti, e che ci siano delle ratifiche. Certi paesi hanno espresso a Monaco di Baviera il desiderio di vedere il testo entrare in vigore presto, perchè vedono che dei problemi cominciano a presentarsi sempre più numerosi. Non si può che sperare che gli atti seguiranno presto queste parole.

La ratifica sarebbe importante per tutti gli Stati. Non si deve pensare che sarebbe inutile nei paesi dove un partenariato non è ancora regolato per legge o dove non è previsto il suo scioglimento automatico in caso di matrimonio. Al contrario. Se non è riconosciuto un partenariato concluso all'estero –come anche il matrimonio di persone dello stesso sesso- proprio in questi paesi, ci corre il rischio di produrre situazioni problematiche soprattutto lì, perchè i propri cittadini pur essendo legati da un partenariato "forte" concluso all'estero, avranno il nulla osta e potranno concludere un matrimonio con la conseguenza che certe persone saranno legate da un partenariato –o matrimonio- con un partner dello stesso sesso in certi paesi e sposate con una persona dello sesso opposto in altri.

Si può certamente non condividere questo nuovo orientamento legislativo straniero e rimpiangere l'influsso che fa subire all'interno, ma non si possono negare le conseguenze prodotte ed accettare queste nuove forme di bigamia che possono risultarne.

## 2. Frode in materia di stato civile.

Il secondo tema che vorrei evocare è nuovamente quello della frode. Ho avuto l'onore di presentarvi l'anno scorso a Fiuggi un intervento sui "matrimoni simulati" e la "frode in materia di stato civile" visti sotto l'angolo di certi paesi -la Francia, il Regno Unito e la Svizzera- perchè questi sono temi che ritengono l'attenzione da molti anni in tutti i paesi membri della CIEC ma anche nella CIEC stessa. Visto il costante aumento, sia dei falsi documenti in circolazione sia dei sospetti di matrimoni simulati, i lavori relativi alla frode in materia di stato civile hanno logicamente continuato ad occupare anche quest'anno un ampio posto nei dibattiti nazionali come al livello internazionale nella CIEC. Non parlerò adesso delle novità legislative o proposizioni di legge al livello nazionale, visto che ho ampiamente descritto questo argomento l'anno scorso, ma mi limiterò ad evocare sviluppi intervenuti nella CIEC.

Sapete già che l'argomento fù analizzato dalla CIEC in uno studio comparativo, pubblicato nel 1996 e aggiornato alla fine del 2000, e che questa problematica ha anche portato la CIEC ad elaborare la Raccomandazione n° 9 relativa alla lotta contro la frode documentaria in materia di stato civile che fù adottata il 17 marzo 2005. Per il periodo considerato, la CIEC ha nuovamente dedicato molto tempo a questo tema della frode: ci furono due riunioni del gruppo di lavoro e lunghe discussioni nell'Assemblea Generale di marzo e di settembre 2007.

- Per quanto riguarda la documentazione, la CIEC sta preparando un nuovo aggiornamento dello studio comparativo appena menzionato, sviluppando più particolarmente la problematica dei matrimoni fittizi. La speranza è di concludere questo lavoro alla fine di quest'anno affinché l'Assemblea Generale possa adottare il testo in marzo 2008. La redazione dello studio è assai complicata, visto i numerosi cambiamenti successivi che già furono introdotti dai paesi negli ultimi due o tre anni e che continuano ancora ad essere introdotti.

D'altra parte, benché non direttamente legati all'argomento della frode, posso anche citare qui i lavori relativi a uno studio comparativo sulle persone prive di documenti, e particolarmente quelle prive di documentazione di stato civile. In questo nuovo studio, si vuole mettere in evidenza come i diversi Stati membri procedono per la registrazione di fatti di stato civile nei casi sempre più frequenti di stranieri che

risiedono in un paese in modo irregolare, cioè quando sono confrontati a delle situazioni dove le persone non detengono o non presentano dei documenti relativi alla loro situazione di famiglia. Visto la sensibilità della problematica, non si sa ancora se lo studio sarà pubblicato o se sarà riservato agli Stati ed organi ministeriali.

- Per quanto riguarda la promozione della cooperazione internazionale voluta dalla Raccomandazione del 2005, si può anche indicare che le cose vanno avanti. Una riunione si terrà a Strasburgo in marzo prossimo, con i soliti membri del gruppo di lavoro "frode" ma anche con rappresentanti dei ministeri degli affari esteri, che hanno l'esperienza concreta del terreno in paesi dove ci sono spesso problemi con dei documenti di stato civile. Durante questa riunione, il gruppo dovrà esaminare i mezzi adoperati dagli Stati per verificare i documenti stranieri, le diverse procedure di legalizzazione e la cooperazione eventualmente già esistente tra l'uno o l'altro consolato in certi paesi, l'obiettivo finale del gruppo essendo di vedere se non sarebbe possibile di definire dei standard di controlli per tutti i paesi membri.

### 3. Altre attività in corso

In questo rapido panorama, vorrei menzionare ancora l'uno o l'altro tema in discussione alla CIEC durante l'anno passato.

Il primo punto da evocare è quello relativo ai lavori in materia di [informatizzazione](#), argomento che viene senz'altro anche discusso da altri relatori in questa aula. Da qualche anno, un gruppo di lavoro con esperti dell'informatica cerca di elaborare delle norme informatiche che definiscono il modo in cui i dati di stato civile potrebbero essere scambiati in modo elettronico tra gli Stati membri. L'obiettivo è di essere in grado di adoperare le nuove tecnologie quando si deve applicare delle Convenzioni che furono adottate e ratificate a un'epoca quando non si parlava né di informatica né di scambi elettronici, e che i dati da trasmettere sono particolarmente sensibili e la nozione di atti autentici molto precisa. C'è da rilevare che si pone anche in modo specifico la problematica delle lettere e dei caratteri speciali che esistono in una lingua ma non in un'altra: ognuno avrà sperimentato dei scambi di e-mail con qualcuno all'estero e visto cosa succede qualche volta.

Dopo numerose riunioni, una soluzione tecnica fu apparentemente trovata e per la quale gli esperti di tutti i paesi sembrano di essere d'accordo. Hanno anche elaborato un documento tecnico e preparato delle previsioni di costo. All'Assemblea Generale di settembre 2007, sui 15 paesi membri che erano presenti a Monaco di Baviera, 14 hanno espresso un accordo di principio per andare avanti con il progetto e di proseguire i lavori. Questo accordo quasi unanime dovrà naturalmente essere confermato con la decisione, positiva anche essa, sulla partecipazione finanziaria. Certi Stati sono già pronti ed hanno anche già previsto il denaro in bilancio finanziario. Altri ancora no.

D'altra parte, la CIEC si è interrogata sul [suo futuro](#) e sulle [attività](#) da svolgere in futuro.

- In marzo scorso, fu deciso di organizzare nell'anno 2009 un congresso per festeggiare i 60 anni della CIEC. Al contrario del congresso organizzato per i 50 anni nel 1999 che era stato dedicato a temi giuridici, quello previsto in 2009 vuole cercare di definire la posizione e il ruolo dello stato civile nel mondo di oggi e quello di domani. Con i progressi della scienza e lo sviluppo delle nuove tecnologie, la materia dello stato civile come la funzione dell'ufficiale di stato civile stanno cambiando. Si pensa che è il momento di esaminare questi cambiamenti al livello internazionale e che un congresso di questo tipo potrebbe mettere in evidenza l'evoluzione necessaria o auspicabile.

Il programma del congresso è quasi pronto. Numerosi temi saranno discussi durante un giorno e mezzo, con interventi e tavole rotonde. È previsto di analizzare in una prima sessione la funzione che avrà lo stato civile nell'organizzazione futura dello Stato come modo di identificazione delle persone ed il ruolo specifico dei registri di stato civile in confronto anche ai registri di popolazione ed anagrafici. Sarà l'occasione di esporre la posizione dei paesi occidentali ma di confrontarlo ad altri sistemi stranieri molto diversi, con esempi di paesi dell'Asia o di paesi diritto musulmano. Una seconda sessione sarà dedicata all'argomento "sicurezza e stato civile" che spesso presentano interessi divergenti. La verità non è solo una, ma ci sono diverse verità possibili dello stato civile secondo l'angolo di vista: verità giuridica, verità biologica, verità sociologica e verità dell'atto. Sarà anche interessante di studiare lo stato civile sotto

l'angolo della protezione assicurata dalla Convenzione sui diritti umani e le decisioni i relative della Corte di Strasburgo. Durante l'ultima sessione è previsto più particolarmente lo studio dell'evoluzione dello stato civile dovuta soprattutto alle nuove tecnologie dell'informatica: come si è fatto o si sta facendo il passaggio dalla penna ed i registri cartacci al "tutto informatizzato", e le conseguenze di questa evoluzione, con la presentazione di interventi descrivendo l'esperienza vissuta dagli operatori in diversi paesi.

Il congresso sarà in francese ed in inglese. I temi scelti saranno sviluppati dal punto di vista più internazionale possibile. Speriamo che anche la partecipazione sarà la più internazionale possibile, con una bella rappresentanza anche degli ufficiali di stato civile e dei loro organismi rappresentativi.

- Le riflessioni sul futuro portano anche la CIEC ad avere **nuovi contatti** con altri paesi, in Europa ma anche in altri continenti, in particolare in America latina. Sono anche in corso –di nuovo, dovrei dire- discussioni sull'introduzione di una **seconda lingua** di lavoro o ufficiale. Sembra sempre più necessaria l'introduzione di una seconda lingua ma la scelta della lingua da introdurre porta con sé diverse difficoltà politiche, nella misura in cui molte lingue sono in concorrenza, singolarmente l'inglese, il tedesco e lo spagnolo. Oltre alla difficoltà politica della lingua da scegliere, l'introduzione di una seconda lingua avrà anche un impatto organizzativo e di bilancio importante, e certi paesi pur non essendo opposti in principio, non sono ancora pronti a fare il passo per motivi finanziari. Proposte formali sono ora attese dalle sezioni nazionali più particolarmente interessate.

- Finalmente, una riflessione sul futuro è come sempre anche l'occasione di dare un'occhiata al **passato**.

Certe Convenzioni o Raccomandazioni elaborate durante i quasi 60 anni di attività della CIEC dovrebbero essere sottomesse ad un esame di revisione. Il lavoro di revisione è già stato iniziato per qualche strumento internazionale, ma cambiare una Convenzione ratificata da molti Stati non è così evidente e non è certo facile quando gli interessi degli Stati sono assai divergenti. Non è il caso di approfondire ora le problematiche che si pongono, ma vorrei sollevare alla fine di questo intervento le difficoltà sempre più numerose per certi documenti internazionali i più diffusi, tra i quali gli estratti plurilingue della Convenzione di Vienna dell'8 settembre 1976.

Le nuove disposizioni nazionali adottate successivamente da diversi paesi contraenti negli ultimi 10 anni hanno come conseguenza che gli estratti della Convenzione n° 16 non possono più essere rilasciati in casi particolari sempre più numerosi. Senza entrare troppo nei dettagli, darò solo tre esempi.

- Il primo esempio è consecutivo all'introduzione in certi paesi del cognome matrimoniale che gli sposi possono scegliere al momento della celebrazione del matrimonio o più tardi, durante il matrimonio, con la conseguenza che questo nuovo cognome legalmente acquisto dal coniuge nel paese di celebrazione e indicato negli estratti rilasciati in questi paesi. Oltre la conseguenza giuridica del non-riconoscimento di tale cognome, questo modo di fare ha portato a delle difficoltà ulteriori di identificazione nel paese estero di nascita di quel coniuge e dal quale aveva anche la cittadinanza. La difficoltà fu moltiplicata quando la stessa scelta di cognome fu ammessa anche per i partner in caso di convivenza registrata.
- Un altro esempio è l'introduzione in diversi paesi del partenariato registrato e del matrimonio per persone dello stesso sesso. Anche lì, oltre all'assenza di effetti giuridici, c'è da notare l'impossibilità di rilasciare o di accettare gli estratti plurilingue in casi sempre più numerosi, non solo quando si deve certificare con gli estratti il matrimonio o la morte dei partner o degli sposi stessi, ma anche dei loro figli. Basta ricordare l'attualità recente italiana e la circolare successiva del Ministero dell'Interno n° 55 del 18 ottobre 2007.
- Come ognuno crede spesso che sono solo gli altri a creare delle difficoltà, vorrei, se mi è concesso, dare un ultimo esempio –anche un po' polemico- dove è proprio una innovazione italiana che è presentemente all'origine di problemi altrove. Secondo l'articolo 36 del DPR n° 396 del 3 novembre 2000 ognuno può scegliere il modo come vuole che il suo nome sia riportato negli estratti e certificati rilasciati in Italia e questa facoltà non è limitata ai documenti nazionali. E come occorre anche nei documenti internazionali, le conseguenze di questa possibilità di scelta

cominciano a farsi vedere all'estero. In certi paesi, la tentazione è grande di non accettare più certi documenti rilasciati dall'Italia quando, per esempio, a qualche mese o qualche anno di distanza, una persona presenta dei documenti che non riportano lo stesso nome. Gli Italiani sanno che la persona ha fatto uso della possibilità di scelta tra il momento di rilascio del primo e il momento di rilascio del secondo, ma l'autorità straniera non vedendo che nel frattempo è stato concesso un cambiamento di nome, concluderà che sono due persone diverse, e chiederà altri documenti. C'è naturalmente, come mi è stato detto, la possibilità di avere un certificato di conformità, ma l'individuo dovrà chiedere questo nuovo documento e produrre inoltre la sua traduzione in lingua straniera, ciò che significa nuovamente tempo e denaro.

Come si vede, ogni paese ha le sue evoluzioni, ma l'evoluzione nazionale dell'uno si rifletta anche sugli altri. I problemi discussi nell'ambito della CIEC interessano tutti i paesi. Una cooperazione internazionale permette di agevolare certe difficoltà e di trovare soluzioni. Sarebbe meglio se si potesse qualche volta anche anticipare alcune evoluzioni.

Vi ringrazio per la gentile attenzione.

Chantal Nast  
(18 novembre 2007)