

“Das Standesamt als Dienstleistungsunternehmen – Realisation von Recht und Kundenorientierung”.  
„Stato civile come impresa di servizi. L'applicazione di norme al servizio del cittadino”

## “Aspetto “prestazione di servizi” nei lavori della CIEC”

Chantal Nast, Directrice administrative, CIEC

Sehr geehrter Herr Präsident des Europäischen Verbandes der Standesbeamtinnen und Standesbeamten, lieber Cees,

Egregio Signor Presidente, caro Paride,

Meine Damen und Herren, Signore e Signori,

Ich bedanke mich sehr herzlich für die Einladung und erfreue mich, dass die Internationale Kommission für Zivilstandswesen wieder an diesem Kongress des Europäischen Verbandes der Standesbeamtinnen und Standesbeamten teilnehmen darf und kann. Da dieser Kongress wieder in Castel San Pietro stattfindet, werden sie mir hoffentlich gestatten dass ich das Referat heute auf Italienisch halte, um unsere Gäste zu ehren, aber auch weil, wie sie es wissen, die Vorbereitung auf Deutsch für mich immer noch ziemlich schwierig ist und auch weil ich zu geben muss dass dieses Jahr nicht nur die Sprache eine Schwierigkeit war, sondern das ganze Thema des Kongresses “Das Standesamt als Dienstleistungsunternehmen – Realisation von Recht und Kundenorientierung”.

Signore e Signori,

10 anni fa Castel San Pietro Terme ha ospitato il primo congresso dell'EVS. Ero felice di essere con voi allora e sono contenta di essere con voi a festeggiare questo 10° anniversario, anche se devo dire che leggendo il tema generale scelto per questo congresso 2010 mi sono sentita un po' a disagio perchè mi sembrava assai lontano dai temi dei congressi precedenti, che erano tutti dedicati a delle problematiche più giuridiche. Per essere sincera, era la prima volta che non sapevo come rispondere all'attesa quando mi fu chiesto di evocare le Convenzioni della CIEC sotto questo angolo dello « Stato civile come impresa di servizi ».

Forse sono sbagliata, ma la parola “impresa” evoca per me delle relazioni commerciali piuttosto che la nozione di servizi offerti ai cittadini. I titoli tradotti in tedesco e in altre lingue del congresso confermano questa mia impressione. Sono quindi rimasta molto incerta perché questo modo di affrontare la tematica dello stato civile e del diritto di famiglia mi sembrava piuttosto differente del mio modo di pensare e di agire, come mi pare anche assai distante dalla volontà di cooperazione che predomina durante gli incontri della CIEC. Ciò non significa che l'aspetto finanziario sia assente delle preoccupazioni della CIEC –basta essere presente quando è richiesto agli Stati membri un aumento anche minimo dei contributi annuali o quando fu presentato il bilancio preventivo del progetto per la creazione della piattaforma della CIEC per gli scambi elettronici- ma durante le riunioni non c'è al solito questo aspetto mercantile quando si lavora sui diversi temi.

Tuttavia, come nel programma finale altri relatori si erano un po' distanziati da questo aspetto particolare per sviluppare degli argomenti più legati all'ambiente legale abituale, ho deciso anch'io di allargare il rapporto mio e di evocare i servizi che secondo me la CIEC rende alla comunità, non solo con le sue Convenzioni ma anche con le sue altre attività.

### Definizione. Quali sono i servizi resi dalla CIEC e a chi sono resi ?

Per provare a sviluppare l'aspetto “prestazione di servizi”, ho prima tentato di definire quali sarebbero i “servizi” della CIEC e quale sarebbe la sua “clientela”.

Dire a chi la CIEC rende servizio mi sembra assai ovvio. Penso che si possa affermare che la clientela che ricava i vantaggi è piuttosto ampia perchè gran parte del pubblico o della comunità intera ne tra beneficio a un momento o all'altro. I beneficiari si possono classificare in tre gruppi:

- sono le amministrazioni e le autorità dei diversi paesi membri della CIEC, ma spesso anche di paesi non membri della CIEC;
- sono gli ufficiali di stato civile e la comunità dei giuristi dei diversi paesi membri della CIEC, ma spesso anche di paesi non membri della CIEC;
- e sono anzitutto, i numerosi beneficiari ultimi, cioè tutte le persone fisiche che a un momento o l'altro della loro vita hanno una situazione di stato civile personale o familiare che contiene uno o parecchi elementi internazionali, e in questo gruppo, c'è gran parte dei cittadini dei paesi membri ma anche dei numerosi stranieri che risiedono nei paesi membri e che hanno parte della loro vita registrata nei registri di stato civile dei nostri paesi.

Rispondere alla domanda "quali sono i servizi resi dalla CIEC", non è così facile perché non vedo una sola attività della CIEC il cui scopo non sia di offrire dei servizi a delle persone o amministrazioni. Da notare anche che sempre più spesso sono le persone come individuali ed i comuni o servizi nazionali che vengono a richiedere delle informazioni o consulenze.

Come ci mancherebbe il tempo di sviluppare 60 anni di servizi della CIEC e che non penso che sia stata questa la richiesta, visto che da un congresso all'altro ho già avuto l'opportunità di sviluppare molti aspetti delle attività della CIEC, la difficoltà mia fu piuttosto di scegliere degli esempi. Proverò ad essere obiettiva, cercando di dare gli aspetti favorevoli ma anche quelli che si potrebbero migliorare.

#### Esempi di servizi.

Ogni campo delle attività della CIEC offre dei servizi. Qualche volta il beneficiario maggiore è piuttosto uno dei gruppi che ho appena definiti, ma spesso sono tutti i gruppi insieme che tirano vantaggio dei lavori specifici.

#### Forum di opinioni.

Ma prima di dare esempi per i due campi maggiori di attività della CIEC, tradizionalmente separati in attività documentaria ed attività normativa, vorrei direi che non c'è sempre bisogno di concludere un lavoro concreto con l'adozione di uno strumento specifico per rendere dei servizi agli Stati.

Gli incontri al livello internazionale sono delle esperienze ricche per gli Stati e le autorità nazionali. Anche se le discussioni vengono spesso poi finalizzate in uno studio comparativo o in uno strumento particolare, gli incontri sono esperienze positive importanti perché sono l'occasione di un forum dove si possono confrontare le opinioni ed esperienze di tutti, e ciò in campi molto diversi. Conoscere personalmente i colleghi degli altri paesi e sapere come si affronta altrove tale o tale tipo di problema è un'occasione particolarmente utile a tutti.

Un esempio tipico lo si trova negli incontri del gruppo di lavoro che ormai da ben 20 anni si ritrova regolarmente, due volte all'anno, per scambiare informazioni relative a tutti gli aspetti riguardando la frode.

Ci sono poi anche le problematiche particolari che vengono discusse alla richiesta di uno Stato perché si vuole sapere come la si pensa negli altri Stati. Citerò gli esempi più recenti come la frode in materia di documentazione, i matrimoni simulati, le persone prive di documenti, i partenariati registrati e la problematica del prestito di utero che fu l'ultima ad essere portata di fronte a questo forum internazionale.

Si sa che questa pratica del prestito di utero –che, poi non è sempre prestito gratuito ma a pagamento- è proibita in quasi tutti i paesi membri, ma si sa anche che è una proibizione nazionale che molte coppie cercano di aggirare andando laddove è permesso. Avevo presentato un intervento su questo argomento al congresso tenutosi a Gand nel 2007 ma si deve notare che nel frattempo i casi sospettati sono sempre più numerosi, i paesi di provenienza sempre più diversi, le coppie anche dello stesso sesso, e le sentenze che annullano la trascrizione dell'atto di nascita e le filiazioni menzognere sempre più numerose anche loro, lasciando sempre più bambini in una situazione legale piuttosto difficile all'inizio della quale non c'entrano per niente.

Una volta conosciuto il problema, bisognerebbe trovare una soluzione, e questo al livello internazionale perché al livello nazionale spesso la soluzione già esiste -o c'è divieto o c'è permesso

circondato dalla legge- ma visto l'opposizione dei punti di vista sulla materia, siamo lontani da un compromesso normativo.

Quando una problematica è stata proposta ed esaminata -ciò che sovente si fa grazie a un questionario dettagliato- spesso non si vuole lasciar perdere tutto questo lavoro, e dunque si decide di usare tutto il materiale per concretizzare in un modo o l'altro.

#### Studi comparativi.

Per quanto riguarda la problematica dei matrimoni simulati e delle persone prive di documenti, fù deciso di elaborare degli studi comparativi. Forse avete visto che questi studi sono stati conclusi poco tempo fa : la versione originale di entrambi -cioè in lingua ufficiale della CIEC, il francese- sono a disposizione sulla pagina Web della CIEC dall'inizio di Aprile, e delle traduzioni in inglese e tedesco sono in preparazione.

Questi studi, penso che si possano considerare una prestazione di servizio resa agli Stati e alle autorità nazionali, agli ufficiali di stato civile ed anche a gran parte dei giuristi. Sfortunatamente, non penso che la loro validità sarà così lunga che lo studio precedente sulla frode in materia di stato civile, che fù ancora citato nel congresso dell'EVS di 2005 come unico studio di riferimento in questo campo, quindi dieci anni dopo la sua pubblicazione. Eravamo allora ancora in un periodo dove si notava una certa permanenza, allorché in questi ultimi due anni, ci fù una vera corsa per prendere in conto tutti i cambi che non finivano mai in un paese dopo l'altro e per non pubblicare uno studio che non sia già superato dalle nuove disposizioni. Ma lo sapete anche voi che questi temi sono stati una fonte importante d'ispirazione dei legislatori nazionali ed internazionali ultimamente. Essendo in Italia, direi che la riforma italiana introdotta alla fine dell'estate 2009 è arrivata quando lo studio era pronto per la pubblicazione.

#### Strumenti internazionali.

Per quanto riguarda la frode in materia di documentazione, visto i numerosissimi documenti in giro che presentano dei problemi, sia perchè sono falsi o falsificati sia perchè il loro contenuto è dubbioso, non essendo il caso di preparare una Convenzione, fù deciso di elaborare una Raccomandazione che possa aiutare ad evidenziare degli elementi che dovrebbero far dubitare. La versione originale francese è poi stata tradotta da qualche paese, così che si trovano sulla pagina Web della CIEC anche delle versioni inglese, olandese, spagnola e turca. Da quello che si è sentito in questi paesi, la Raccomandazione ha suscitato interesse e utilità.

Nel caso dei partenariati registrati, fù deciso di elaborare una Convenzione. Non ripeto oggi le difficoltà incontrate durante le negoziazioni finché fù adottato questa normativa internazionale. Sappiamo che questa istituzione si è sviluppata dappertutto, ma disgraziatamente in tutti i paesi in modi diversi poco compatibili tra di se, come sappiamo che la gente va laddove puo contrarla. L'aspetto più problematico dell'istituzione è ovviamente il partenariato di persone dello stesso sesso, che non è riconosciuto in certi paesi, allorché sono precisamente in questi paesi dove queste persone sempre essendo considerate come celibe potranno concludere poi un matrimonio.

La Convenzione permette di riconoscere delle situazioni create all'estero affinché si possa evitare all'interno la creazione di situazioni problematiche. Si sa che la difficoltà per i paesi che non conoscono una istituzione simile è grande, perché è difficile riconoscere qualcosa che non esiste; tuttavia, il problema più grande tornerà da loro. Ma ci sono anche tutti gli altri paesi per chi la ratifica sarebbe più semplice. Purtroppo, finora, questa normativa ha raccolto solo due firme e una sola ratificazione.

Questi strumenti si possono considerare prestazioni di servizio della CIEC ai paesi ed ai cittadini. Ma c'è da un lato la proposta offerta, e dall'altro l'acquisto di quello che è offerto, e se mi rischio a fare un paragone commerciale osato, assimilando i servizi della CIEC a prodotti, direi che tutti i paesi membri partecipano alla preparazione del catalogo dei prodotti offerti alla vendita ma che poi ogni Stato compra la merce come gli pare. Naturalmente il pagamento con la carta di credito in un negozio è più facile che una procedura di ratificazione.

Nella borsa dei servizi offerti, non posso non evocare a questo punto le Convenzioni più ratificate, cioè offrendo i servizi che sono utilizzati a la soddisfazione di molti. Mi sembra inutile parlarne a lungo

perchè anche se ognuno di voi non li conosce tutte, perchè il vostro paese non partecipa a dette Convenzioni, ovviamente ne conoscete bene molti di loro.

I moduli internazionali annessi alle Convenzioni sono certamente un servizio che si è dimostrato valevole per tutti, autorità, ufficiali di stato civile e cittadini.

La loro *presentazione uniforme*, le diverse lingue che permettono la loro *comprensione diretta*, il loro *valore probativo*, l'*assenza di legalizzazione* sono tutti aspetti che hanno dimostrato che la prestazione di servizio fù resa in modo soddisfacente. Tanto che anche 30 o 35 anni dopo, certe di queste Convenzioni vengono ancora ratificate, come è successo recentemente per la Convenzione di Vienna del 1976 alla quale hanno aderito poco tempo fa la Moldavia e la Lituania e la Convenzione del 1980 sul certificato matrimoniale che entrerà in vigore per la Moldavia il 1° giugno, cioè la settimana prossima.

Ma oltre agli aspetti positivi dei moduli internazionali appena menzionati, le Convenzioni della CIEC raccomandano anche la *gratuita* del rilascio. Non si poteva in passato e non si può neanche oggi, andare oltre a una semplice raccomandazione perchè tocchiamo qui nuovamente ai sistemi nazionali, visto che in certi paesi tutti i procedimenti presso i servizi di stato civile e tutti i documenti rilasciati da questi enti sono a pagamento, e qualche volta onerosi, allorché in altri paesi sono tutti servizi completamente gratuiti.

Come le legislazioni e le tradizioni nazionali possono essere un freno alla partecipazione più massiva a certe convenzioni, questo aspetto finanziario è spesso un freno anche lui. Il paese dove la regola è la gratuità non vuole l'introduzione del pagamento, ma nei paesi dove la regola è il pagamento, rinunciare a fatturare le prestazioni e a fissare le tariffe significa rinunciare all'incasso di somme di denaro che possono essere importanti. E anche se si decidesse di farlo, ci sarebbe spesso il problema che la decisione di gratuità sarebbe presa al livello nazionale, allorché il mancato incasso sarebbe subito al livello più basso dei comuni.

## Conclusione

All'inizio dell'intervento ho menzionato che l'aspetto finanziario non era completamente assente dalle preoccupazioni della CIEC. Dopo l'esempio sulla gratuità o il pagamento dei servizi e certificati, vorrei concludere questo giro con un altro esempio del fatto che l'aspetto finanziario può avere ripercussioni sui lavori, in diversi campi e vari livelli.

Non ho menzionato prima le *Convenzioni sullo scambio di informazioni* in materia di stato civile, che sono certamente anche loro un servizio la cui utilità non è da dimostrare per i servizi di stato civile. Ritenere e definire al livello internazionale le informazioni che i paesi vogliono o possono scambiare oltre i confini è una opera lunga e difficile, ma senz'altro utile, perchè ottenere le informazioni dai colleghi stranieri permette di aggiornare i propri registri, e l'aggiornamento è importante per i cittadini come per i servizi locali e gli Stati.

C'è evidentemente da rimpiangere che tutti i paesi non abbiano ratificato tutte le Convenzioni sullo scambio di informazioni o che certi non utilizzino le informazioni ricevute per effettivamente procedere all'aggiornamento. Ma c'è anche da sottolineare che lo scambio di informazioni, come il rilascio di certificati, può indurre dei costi qualche volta non scarsi, soprattutto se le informazioni da mandare sono numerose e che ognuna deve essere mandata a diversi luoghi stranieri.

Oltre agli argomenti di pura logica che ci guidavano a prendere in considerazione la creazione di una piattaforma per gli scambi di dati di stato civile per via elettronica, invece della via postale usata finora, gli argomenti dell'efficienza e della razionalità economica furono anche presentati nello scopo di convincere i paesi. Non c'è dubbio che gli Stati sono stati convinti sin dall'inizio della necessità di tale piattaforma, ma convincere che prima di fare risparmi, si doveva spendere, fù molto più lungo e difficile.

Ma anche lì, pian piano le cose vanno avanti. Avete visto la dimostrazione del pilota l'anno scorso a Poprad. Questo pilota lo si era potuto realizzare grazie ai contributi di due paesi più impegnati nel progetto, che erano anche pronti a rischiare i loro soldi in attesa della decisione di tutti.

Nel frattempo, il bilancio del progetto è stato adottato. L'adozione si fece con difficoltà, ma al finale, il preventivo risulta adottato.

Inoltre, la Commissione europea fù sollecitata nell'appello a proposizioni aperto alla fine dell'anno scorso nel programma "giustizia civile". Abbiamo partecipato a questa gara della direzione generale in carico dei programmi in materia di giustizia ed affari civili, e sono contenta di comunicare che il nostro progetto di piattaforma fù selezionato. Il contributo europeo permetterà di abbassare i contributi degli Stati membri.

La realizzazione del progetto sarà ormai in modo di progressare dal punto di visto tecnico. Nello stesso tempo vanno anche avanti i lavori legali con la Convenzione che deve precisare le condizioni dell'utilizzazione della piattaforma.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.

Chantal NAST (Strasbourg, 26 mai 2010)