

Separazione e divorzio davanti all'Ufficiale di Stato Civile in Italia

di Renzo Calvigioni

In data 11 dicembre 2014 è entrata in vigore, anche nella parte che riguarda gli ufficiali di stato civile, la legge n. 162 di conversione, con modificazione, del decreto legge 12/9/2014 n. 132. La finalità che il legislatore si poneva con la nuova normativa era quella di creare una disciplina che consentisse di diminuire il carico di lavoro dei tribunali nella specifica materia di separazione e divorzio, trasformando la procedura da giurisdizionale ad amministrativa, di semplificare ed agevolare l'accesso dei cittadini agli istituti di separazione e divorzio, rendendoli molto meno onerosi e riducendo fortemente i tempi necessari. La risoluzione dei conflitti e delle controversie in via stragiudiziale è affidata a due nuovi istituti: la procedura di negoziazione assistita da avvocati, oppure la dichiarazione resa di fronte all'ufficiale di stato civile. In sostanza, è stata introdotta una nuova disciplina di scioglimento del matrimonio o di cessazione degli effetti civili (nel caso di matrimonio religioso con effetti civili) che consente ai coniugi, a determinate condizioni, di evitare istanza e contenzioso in Tribunale, ma di rivolgersi agli avvocati con una procedura di negoziazione assistita od all'ufficiale di stato civile con accordo consensuale: la stessa procedura con uguale agevolazione di rivolgersi agli avvocati o all'ufficiale dello stato civile, è stata prevista anche per la fase della separazione tra i coniugi, che deve avvenire almeno sei mesi prima del divorzio. Appare doveroso precisare che mentre per gli avvocati si tratta di un procedimento del quale hanno comunque conoscenza ed esperienza, considerando che svolgono da tempo il percorso giudiziale di fronte al giudice, per gli ufficiali di stato civile si tratta di una nuova incombenza, di un nuovo istituto del quale non hanno alcuna pratica, che richiede grande preparazione e comporta conseguenti responsabilità, senza che sia stata prevista nella legge una fase di formazione che sarebbe stata sicuramente necessaria. Tale aspetto rappresenta sicuramente una criticità della nuova normativa, una grave disattenzione del legislatore che sembra non rendersi conto che nel trasferire procedure e carico di lavoro dai tribunali agli ufficiali di stato civile, si sarebbero dovute trasferire anche le risorse necessarie e fornire adeguata preparazione e supporto alle figure chiamate a svolgere i nuovi compiti. E' solamente grazie ad Anusca che, con numerose iniziative di formazione tenute in Accademia ed organizzate anche a livello locale un po' in tutto il territorio nazionale, si è potuta colmare quella lacuna normativa, assicurando agli ufficiali di stato civile quel livello di conoscenza e di approfondimento delle nuove procedure, tale da consentire l'espletamento dei compiti assegnati dal legislatore: basti pensare che sono stati ben 42.000 gli accordi di separazioni e divorzi ricevuti dagli ufficiali dello stato civile nell'anno 2015, un numero impressionante che dimostra come il successo di una riforma sia dipeso, in realtà, solamente dall'impegno e professionalità degli operatori.

La condizione principale per poter usufruire delle agevolazioni procedurali previste dalla normativa è data dall'accordo delle parti, dall'intenzione di voler raggiungere il medesimo obiettivo senza contrasti, dal consenso di entrambi alla soluzione richiesta: l'aspetto della consensualità non è derogabile e la mancanza od il venire meno costringono gli interessati a rivolgersi al giudice. In altre parole, solamente l'accordo tra i coniugi di volersi separare o divorziare consente ai medesimi di evitare il ricorso in Tribunale e rivolgersi agli avvocati o all'ufficiale dello stato civile ed eventuali contrasti che dovessero sorgere durante la procedura, comporteranno l'interruzione ed il venire meno della stessa.

Separazione e divorzio innanzi all'ufficiale di stato civile

In merito alla separazione e divorzio di fronte all'ufficiale dello stato civile o, meglio, di fronte al sindaco quale ufficiale dello stato civile (modifica introdotta dalla legge di conversione, che non comporta nessuna ulteriore delega ad hoc per gli ufficiali di stato civile che siano in possesso di una delega piena), occorre subito notare che l'accordo può essere stipulato dai coniugi con l'assistenza facoltativa di un avvocato: in sostanza, possono presentarsi solamente i coniugi con

o senza l'assistenza di un avvocato. Occorre premettere che, secondo la normativa prevista dalla legge sul divorzio n. 898/1970 e successive modificazioni ed integrazioni, il divorzio deve ordinariamente essere preceduto da una fase di separazione tra i coniugi, con una durata minima che passerà da tre anni ai sei mesi o un anno a seguito della legge 55/2015: pertanto, la procedura necessaria per sciogliere il matrimonio o farne cessare gli effetti civili in caso di matrimonio concordatario, richiede un primo provvedimento di separazione dei coniugi seguito, dopo un determinato periodo di tempo che oggi può variare da sei mesi ad un anno, da un provvedimento finale di divorzio. Solamente in casi limitati e specifici, è possibile accedere al divorzio non preceduto dalla fase di separazione: tali ipotesi, resteranno di esclusiva competenza del giudice e non toccheranno l'ufficiale di stato civile.

I coniugi, possono scegliere di presentarsi dall'ufficiale dello stato civile per un accordo di separazione o divorzio, solamente a determinate condizioni:

- i coniugi debbono presentarsi personalmente;
- debbono manifestare consensualmente la volontà di separarsi o divorziare;
- la coppia non deve avere figli minori, figli maggiorenni incapaci o portatori di *handicap* grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 ovvero economicamente non autosufficienti;
- l'accordo non può contenere patti di trasferimento patrimoniale.

Particolarmente rilevante il limite dei figli minori o maggiorenni non autosufficienti o portatori di handicap grave, in presenza dei quali viene meno la competenza dell'ufficiale dello stato civile, come pure viene escluso che l'accordo possa contenere patti di trasferimento patrimoniale: secondo l'orientamento del legislatore, tali elementi comportano maggiori problematiche e difficoltà, tanto da necessitare di una specifica professionalità forense e del nulla osta o autorizzazione del Procuratore che, invece, non viene coinvolto nel procedimento di fronte all'ufficiale dello stato civile. Tuttavia, in merito al divieto di inserimento di patti di trasferimento patrimoniale, è stato chiarito dal Ministero dell'Interno con la circolare n. 6 del 24 aprile 2015, che tali patti restano esclusi nella procedura di fronte all'ufficiale dello stato civile, ma che tra questi non vi rientrano gli obblighi di pagamento di una somma di denaro a titolo di assegno periodico, da parte di uno dei coniugi a favore dell'altro, sia in occasione della separazione che dello scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio: in sostanza, si tratta di disposizioni negoziali che fanno sorgere un rapporto obbligatorio tra le parti e non producono effetti traslativi su beni, secondo i limiti stabiliti dalla normativa. Si tratta del cosiddetto assegno di mantenimento che può essere indicato solamente come somma periodica di un coniuge a favore dell'altro, inserendo tale indicazione nell'accordo: la Circolare che forniva tale indicazione è stata impugnata con ricorso al Tar Lazio e confermata come perfettamente legittima con sentenza del Consiglio di Stato n. 4478 del 26 ottobre 2016. Di conseguenza, le parti non solo potranno indicare l'assegno di mantenimento di una a favore dell'altra, ma potranno chiedere, sempre consensualmente, in una fase successiva, la modifica delle condizioni di separazione e di divorzio, compresa anche la revisione della somma che fosse già stata concordata: anche questo ulteriore passaggio, appare logico e conforme al dettato normativo in quanto, con la precedente interpretazione restrittiva, la possibilità di rivolgersi all'ufficiale dello stato civile per modificare le condizioni di separazione e di divorzio restava priva di contenuto, non essendo consentita l'ipotesi concreta di revisione dell'assegno di mantenimento. In sostanza, secondo, il nuovo orientamento, l'ufficiale dello stato civile potrà ricevere nell'accordo di separazione e di divorzio, anche le obbligazioni al pagamento periodico di una somma di denaro di una delle parti a favore dell'altro, tenendo presente che non potrà entrare nel merito di tale somma né valutare la congruità della stessa, dovendosi solamente limitare a recepire quanto concordato consensualmente dalle parti. Restano escluse, oltre che trasferimenti di beni e patrimoniali, anche la cosiddetta liquidazione *in tantum* che può essere decisa in occasione del divorzio.

Dunque, non sussistendo i limiti suindicati, i coniugi si presenteranno di fronte all'ufficiale dello stato civile, potendo scegliere tra quello "*del comune di residenza di uno di loro o del comune*

presso cui è iscritto o trascritto l'atto di matrimonio¹” al fine di rendere la dichiarazione di separazione o di divorzio, dichiarazione che verrà formalizzata in un atto da iscriversi nei registri di matrimonio, in parte II serie C, che dovrà essere sottoscritto dalle parti e dall'ufficiale dello stato civile. Questo atto resta ancora improduttivo di effetti in quanto è stato previsto, dopo la ricezione delle dichiarazioni dei coniugi e la redazione dell'accordo, il decorso di un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, dopo di che dovrà essere ricevuto un secondo atto di conferma, ancora da parte di entrambi i coniugi: a tal fine, l'ufficiale dello stato civile dovrà invitare le parti a comparire fissando già la data, tenendo presente che la mancata comparizione equivale e mancata conferma dell'accordo che verrebbe meno senza avere avuto alcuna efficacia. Questa sorta di periodo di ripensamento, trova una sua giustificazione in una maggiore tutela nei confronti dei coniugi, considerando che l'ufficiale dello stato civile non è tenuto ad alcuna azione di mediazione o di riconciliazione, passaggio invece obbligatorio nella procedura di fronte agli avvocati che lo debbono far risultare, come previsto dal c. 3 dell'art. 6 “*Nell'accordo si dà atto che gli avvocati hanno tentato di conciliare le parti e le hanno informate della possibilità di esperire la mediazione familiare*”. Un volta che le parti sono ricomparse nella data stabilita ed hanno sottoscritto l'atto di conferma, trova piena efficacia la prima dichiarazione che era stata resa all'ufficiale dello stato civile dalla cui data decorrerà la separazione o il divorzio: in sostanza, la data della prima dichiarazione, sarà quella da indicarsi nelle annotazioni marginali e riportare nella scheda anagrafica, in quanto dal tale data decorrono gli effetti giuridici dell'accordo.

L'art. 12 della legge 162/2014 prevede anche la possibilità che, di fronte all'ufficiale dello stato civile, si possa rendere una dichiarazione di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio: poiché però, anche in tale fattispecie viene ribadito il limite dei figli minori o maggiorenni non autosufficiente, resta solamente l'ipotesi di una revisione dell'assegno di mantenimento, intesa come variazione dell'importo fissato o, anche, come possibilità di inserirlo qualora non fosse stato definito. Al riguardo, appare doveroso chiarire la circolare n. 6/2015, nel superare in via interpretativa i limiti contenuti nell'art. 12, deve essere osservata alla lettera e non può essere, a sua volta, applicata in maniera più ampia, per venire incontro alle esigenze o richieste degli interessati: il fatto stesso che sia stata impugnata da associazioni degli avvocati perché ritenuta in contrasto con la norma, che sia stata annullata dal Tar Lazio e poi riconfermata dal Consiglio di Stato, dimostra che si è trattato di un orientamento oggetto di contenzioso che non può essere in alcun modo esteso ulteriormente. Pertanto, eventuali richieste di inserimento, nell'accordo di fronte all'ufficiale di stato civile, di indicazioni ulteriori, rispetto alla semplice elencazione della somma periodica da versare da una parte a favore dell'altra, dovranno essere respinte, in quanto andrebbero a superare i limiti normativi, anche secondo l'interpretazione estensiva del Consiglio di Stato. In ogni caso, si ricorda che, laddove dovesse presentarsi richieste di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio, l'ufficiale dello stato civile dovrà ricevere la dichiarazione dei coniugi, che però sarà immediatamente efficace, non essendo previsto un secondo atto di conferma.

Infine, il c. 6 dell'art. 12, prevede un diritto fisso da esigere in misura non superiore all'imposta di bollo richiesta per le pubblicazioni di matrimonio, cioè fino a €. 16,00: è l'aspetto maggiormente criticabile proprio perché non tiene conto dell'impegno e della professionalità necessaria da parte degli ufficiali di stato civile, della formazione indispensabile per operare al meglio, della struttura messa a disposizione dai comuni, dei vantaggi per gli uffici giudiziari, delle agevolazioni e vantaggi anche economici a favore dei cittadini che questa procedura comporta. L'auspicio è che l'importo suddetto possa essere rivisto in maniera più adeguata, proprio tenendo conto dei numerosi aspetti positivi conseguenti all'applicazione della nuova normativa.

¹ Sempre secondo la citata circolare 16/2014 “*Ai fini della corretta individuazione dell'ufficiale di stato civile competente, si precisa che il matrimonio iscritto è quello celebrato con rito civile la cui iscrizione avviene nel comune di celebrazione. Il matrimonio trascritto è quello celebrato con rito religioso (concordatario o di altri culti religiosi) la cui trascrizione avviene nel comune di celebrazione, o quello celebrato all'estero la cui trascrizione avviene nel comune di residenza o di iscrizione Aire.*”

Le procedure per i cittadini stranieri

Un aspetto che merita particolare attenzione, riguarda la possibilità che cittadini stranieri si presentino di fronte all'ufficiale dello stato civile per la separazione consensuale o richiesta congiunta di divorzio: in sostanza, l'applicazione dell'art. 12 quando i coniugi siano entrambi cittadini stranieri. La precisazione che si tratti di entrambi coniugi stranieri è doverosa in quanto nessuna particolare complessità si avrebbe nel caso in cui solamente uno dei coniugi fosse straniero e l'altro italiano, dato che la cittadinanza italiana di una delle parti risolverebbe qualsiasi dubbio sulla competenza giurisdizionale (ora amministrativa, in presenza delle condizioni richieste dagli artt. 6 e 12), ai sensi dell'art. 32 della legge 218/1995.

Dunque, in presenza di cittadini stranieri che intendono separarsi o divorziare, occorre verificare la sussistenza della competenza giurisdizionale, ai sensi dell'art. 3 della legge 218/1995² che richiede che il convenuto sia domiciliato o residente in Italia o vi abbia un rappresentante autorizzato a stare in giudizio ai sensi dell'art. 77 c.p.c., oppure che il matrimonio sia stato celebrato in Italia come indicato nel citato art. 32: riassumendo, se entrambi i coniugi sono cittadini stranieri, occorre che il convenuto sia domiciliato o residente in Italia, non ritenendosi applicabile l'ipotesi della rappresentanza in quanto i coniugi debbono comparire personalmente, o che abbiano celebrato matrimonio in Italia.

Ben diversa è la situazione del riconoscimento dell'efficacia nel caso di Paesi UE per i quali trova applicazione il Regolamento CE 2201/2003 (con l'eccezione della Danimarca) che, all'art. 1 c. 1 lett. a) individua applicarsi “*al divorzio, alla separazione personale e all'annullamento del matrimonio*”, salvo poi precisare ulteriormente all'art. 2 le definizioni relative a

1) «*autorità giurisdizionale*»: tutte le autorità degli Stati membri competenti per le materie rientranti nel campo di applicazione del presente regolamento a norma dell'articolo 1;
2) «*giudice*»: designa il giudice o il titolare di competenze equivalenti a quelle del giudice nelle materie che rientrano nel campo di applicazione del presente regolamento.

Da queste semplici definizioni, risulta senza ombra di dubbio che sia la procedura dell'art. 6 quanto quella dell'art. 12 rientrino nell'applicazione del Regolamento CE 2201/2003 e, pertanto, l'avvocato che stipula la negoziazione assistita e l'ufficiale dello stato civile che riceve l'accordo possano essere intesi come autorità giurisdizionale chiamati a decidere la separazione personale od il divorzio ed a rilasciare la documentazione attestante tale adempimento, da far valere negli Stati di origine. Proprio questa è la fondamentale differenza rispetto al caso di stranieri extra UE: in forza di tale regolamento, la “decisione” dell'avvocato o dell'ufficiale dello stato civile verranno riconosciute automaticamente negli Stati di origine, senza alcuna possibilità di contestazione, a meno che non sussistano elementi di contrasto con l'ordine pubblico, ai sensi dell'art. 22 dello stesso Regolamento.

L'ulteriore conseguenza derivante dall'applicazione di tale Regolamento, è data dal rilascio del certificato di cui all'art. 39, secondo l'allegato I: tale documento deve essere rilasciato, a conclusione dell'intero procedimento, su richiesta di parte, agli interessati, che potranno utilizzarlo ai fini del riconoscimento dell'efficacia nel Paese di origine. Pertanto, nel caso della procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati, sarà cura di chi ha redatto l'accordo rilasciare il certificato di cui all'art. 39, mentre nel caso di accordo di fronte all'ufficiale dello stato civile, sarà quest'ultimo a procedere al rilascio del documento. Ovviamente, dovrà essere utilizzato il modello allegato al Regolamento stesso e dovrà essere rilasciato nella lingua del Paese che ha adottato la decisione, quindi in italiano, senza bisogno di legalizzazione né di traduzione.

² Primo comma “*La giurisdizione italiana sussiste quando il convenuto è domiciliato o residente in Italia o vi ha un rappresentante che sia autorizzato a stare in giudizio a norma dell'articolo 77 del codice di procedura civile e negli altri casi in cui è prevista dalla legge.*”

Conclusioni

Tra le varie proposte di modifica della nuova disciplina di separazione e divorzio, con particolare riferimento all'accordo di fronte all'ufficiale di stato civile, merita menzione quella che prevede l'abrogazione della disposizione che prevede l'atto di conferma dopo almeno 30 giorni dal primo atto: in effetti dall'esperienza emersa, non sembra che tale atto di conferma abbia dimostrato una qualche particolare utilità e l'eventuale venir meno di tale incombenza, apparirebbe positiva per gli interessati che non si vedrebbero costretti a ripetere quanto già affermato nel primo atto, oltre a dare subito certezza giuridica dell'evento, senza attendere un ulteriore periodo.

Dopo circa due anni e mezzo di applicazione della legge 162/2014, occorre riconoscere che i risultati positivi di questa importante riforma a favore dei cittadini, sono dovuti quasi esclusivamente al lavoro incessante degli ufficiali di stato civile, che hanno affrontato i nuovi compiti assegnati dal legislatore con l'impegno, l'attenzione ed il senso di responsabilità che li ha sempre contraddistinti. I numeri elevati di procedimenti che sono stati evasi, il fatto che non siano emersi contrasti tra i cittadini e gli ufficiali di stato civile, la professionalità dimostrata dagli operatori nello svolgimento dei nuovi adempimenti, hanno rappresentato la chiave del successo della disciplina di separazione e divorzio in via amministrativa: a questo, ha fatto da riscontro una oggettiva diminuzione del carico di lavoro da parte dei Tribunali, nello specifico aspetto. Di contro, è doveroso sottolineare come non vi sia stata alcuna preoccupazione del legislatore, neanche in una fase successiva alla emanazione della legge, neanche dopo la conoscenza dei risultati positivi dell'applicazione pratica delle disposizioni in questione, di effettuare un ulteriore intervento con il fine di salvaguardare l'operatività degli uffici di stato civile, messi a dura prova da un carico di lavoro crescente al quale corrisponde una situazione del personale sempre più carente: si tratta di prendere atto di una situazione oggettivamente critica e di agire di conseguenza, al fine di garantire la funzionalità degli uffici e riuscire a fornire ai cittadini risposte adeguate alle loro richieste nel rispetto della normativa vigente.