



Comune di Terni

IV COMMISSIONE CONSILIARE

Garanzia e Controllo

n° 1/2020

Relazione sull'attività di indagine

ai sensi dell'art.39 comma 2 del Regolamento del Consiglio comunale di Terni



Ricognizione della corretta applicazione della procedura per i matrimoni civili / unioni civili

Bilancio e Finanza - Patrimonio - Fondi e Finanziamento - Affari Generali - Trasparenza

Servizi al Cittadino - Servizi Demografici - Servizi Statistici

Assessore competente Orlando Masselli

Attività di indagine svolta ai sensi dell'art. 39 comma 2 lettera a) dello
Statuto del Comune di Terni
“la corretta applicazione dei principi di cui alla Legge 7 Agosto 1990 n 241 e successive modifiche ed integrazioni”

Presidente Claudio Fiorelli
Vicepresidente Giulia Silvani

Membri con diritto di voto
Emanuele Fiorini, Devid Maggiora, Monia Santini, Valeria D'Acunzo, Patrizia
Braghioli, Tiziana De Angelis

Membri senza diritto di voto
Michele Rossi, Paolo Angeletti, Alessandro Gentiletti,
Lucia Dominici

Relazione approvata dalla commissione in data __/__/2020

Indice

Premessa	4
Procedura per l'unione civile	4
Epidemiologia	5
Discussione e Domande	5
Conclusione	9



Premessa

A seguito di un servizio giornalistico andato in onda il giorno 01/12/19 inerente fasulli matrimoni civili svolti presso uffici riconducibili al Comune di Terni, la commissione ha deciso di esaminare l'operato dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 39 comma 2 lettera a) dello Statuto del Comune di Terni, al fine di verificare "la corretta applicazione dei principi di cui alla Legge 7 Agosto 1990 n.241 e successive modifiche ed integrazioni" attraverso l'audizione del dirigente competente e del funzionario ufficio anagrafe.

A quanto riferito dagli auditi le funzioni dell'anagrafe, trattandosi di procedure di stato civile, sono procedimenti fortemente proceduralizzati nei quali non si ha alcun tipo di discrezionalità.

Quel che è accaduto, per tanto, sono situazioni con le quali ci si confronta giornalmente.

Il mutamento della popolazione, della gente che transita negli uffici dell'anagrafe, delle procedure che sono finalizzate a tutte le concessioni come residenze e cittadinanza, evidentemente si prestano a situazioni nelle quali il matrimonio fatto con sentimento passa in second'ordine.

I flussi migratori hanno contribuito a creare situazioni che ovviamente si prestano a finalità diverse da quelle proprie degli atti amministrativi, dei provvedimenti che si vanno ad assumere, per cui non si tratta soltanto di questioni legate ai matrimoni ma sono problemi più generali.

Nella presente relazione la commissione ha affrontato una delle deleghe di pertinenza dell'Assessore Orlando Masselli riguardanti il Bilancio e Finanza - Patrimonio - Fondi e Finanziamento - Affari Generali - Trasparenza - Servizi al Cittadino - Servizi Demografici - Servizi Statistici.

<i>Seduta</i>	<i>Audizione</i>
11/12/2019	<i>dott. Cataldo Renato Bernocco, dirigente e Chieruzzi Maria Teresa, funzionaria Ufficio Anagrafe</i>

Procedure per l'unione civile

La funzionaria dell'anagrafe Chieruzzi spiega che in merito alla pratica dei matrimoni gli sposi, sia cittadini italiani che stranieri comunitari, si presentano in ufficio facendo richiesta di pubblicazioni, esibendo un documento di identità e, per quanto riguarda gli stranieri, portando il passaporto.

Il permesso di soggiorno non è un elemento essenziale a causa di un comma nel decreto sicurezza n. 94 del 2009, prima inserito poi abolito o nemmeno attuato dagli ufficiali di stato civile, perché in contrasto con quello che è proprio il ricongiungimento familiare dove si fonda tutto il testo unico sull'immigrazione.

Quando si presentano i nubendi è prassi fare una sorta di richiesta per inserire tutti i loro dati. Molto spesso ai coniugi, soprattutto con un nome straniero e con nomi che contengono dei caratteri particolari, si fa scrivere la richiesta (per uso interno) mettendo un recapito telefonico, la sala scelta e in base a questo si chiede di ufficio:

- per i cittadini italiani, l'atto di nascita e lo stato libero;
- per i cittadini stranieri, ai sensi dell'articolo 116 del codice civile, il nulla osta vale a dire una autorizzazione tradotta e legalizzata nella quale l'autorità straniera non si oppone al matrimonio e dice che è di stato libero.

L'ufficiale di stato civile, nei giorni seguenti, farà tutti gli accertamenti di verifica dei requisiti del matrimonio secondo il codice civile dall'articolo 84 all'articolo 89 e procede alla formazione del processo verbale in cui lo stesso ufficiale attesta che sono state espletate tutte le formalità, procedendo poi alla pubblicazione presso l'albo Pretorio.

Se un cittadino è residente in un altro Comune anche lì vengono fatte le pubblicazioni, per 8 giorni consecutivi seguiti i quali ci sono altri 3 giorni nei quali chiunque può presentare opposizione al matrimonio. Dal quarto giorno al 180 giorno i nubendi possono decidersi di sposarsi.

Epidemiologia

Nel 2018 sono stati celebrati 662 matrimoni dei quali 158 sono stati quelli civili e, di questi, 75 erano di coppie miste vale a dire una persona comunitaria ed una extracomunitaria.

Nel 2019 sono stati celebrati 665 matrimoni dei quali 162 sono stati quelli civili e, di questi, 71 erano di coppie miste.

Negli ultimi anni si è evidenziato un incremento delle iscrizioni dall'estero o da altri comuni italiani da parte di cittadini del Bangladesh e del Pakistan.

Discussione e Domande

Nel Luglio 2017, la funzionaria Chieruzzi riferisce che il Suo ufficio ha rilevato delle anomalie nelle richieste di matrimonio presentate perché tutte provenienti da cittadini domenicani, giunte a distanza di poche ore e costituite da coppie che avrebbero sposato dei cittadini italiani giovanissimi.

A seguito di tali stranezze è stata allertata la Questura con la conclusione della non celebrazione dei suddetti matrimoni.

Questo esempio è stato riportato per dimostrare l'esistenza un rapporto molto collaborativo con la Questura di Terni, non solo durante le anomalie che si possono riscontrare in corso di procedura ma anche sul discorso del controllo delle residenze il quale, però, è gravato da altre difficoltà.

Succede infatti che se il soggetto richiedente l'eventuale ricongiungimento familiare o un rinnovo del permesso di soggiorno è già residente a Terni la pratica è più facilmente controllabile ma se la persona è residente in altri Comuni, come la vicina Roma, il controllo è più complicato perché di competenza di altre Questure.

In questi casi, spiega sempre la funzionaria, l'addetto non ha l'autorità per non rilasciare la residenza al richiedente.

Molte richieste vengono presentate da cittadini che dichiarano di lavorare a Roma senza la possibilità, da parte dell'addetto del Comune, di poter chiedere il contratto che lo certifichi, ma solo il permesso di soggiorno che viene comunemente mostrato.

Dopo gli eventi del 2017 è uso comune inviare PEC all'ufficio immigrazione della Questura per ulteriori controlli ma l'azione di quest'ultima non si può espletare per tutte le richieste pur rimanendo in allerta sull'argomento.

La Commissione, dopo aver ascoltato le procedure poste in atto dagli uffici preposti, pone alcune domande di chiarimento:

- 1) Si chiede al dottor Bernocco, che precedentemente si era espresso come non preoccupato del fenomeno dei falsi matrimoni, sulle motivazioni di tale sicurezza nonché chiarimenti in merito al permesso di soggiorno, che non è più obbligatorio da chiedere, anzi mai lo è stato.

Il dirigente risponde che “non ha preoccupazioni” per la sua fede assoluta nell’Amministrazione Pubblica e nel rispetto delle istituzioni anche quando vengono piegate a tante di queste situazioni che, per il dirigente, rappresentano un vulnus.

- La risposta sul permesso di soggiorno è riportata nel punto 11 -

- 2) Si chiede anche l’iter da mettere in pratica laddove ci sia un caso sospetto, ricordando che già nel Gennaio 2019 l’allora Consigliere comunale, oggi assessore, Masselli abbia già segnalato alla Procura della Repubblica casi sospetti ma soprattutto le interessa il dopo, nel senso: dove finisce la competenza del Comune e chi non ha fatto cosa? Si chiede inoltre che cosa si intende per giovanissimi (in relazione alle mancate nozze del 2017) e qual è la soglia di età che fa scattare il campanello di allarme?

Il dirigente risponde che per quanto riguarda i sospetti in fase preparatoria molte volte è intervenuta la Polizia ad impedire il matrimonio e se è intervenuta è perché c’è stata collaborazione e comunicazione con queste istituzioni.

Per la questione dell’assessore Masselli, sarebbe più opportuno che sia lui a rispondere. Quello che si può verificare è di andare a rivedere se quella segnalazione è stata protocollata ed assegnata agli uffici.

La funzionaria risponde che per quanto riguarda la comunicazione alla Questura il regolamento di stato civile che disciplina i matrimoni è il 396 del 2000 e proprio in ragione di quello che sono le funzioni dell’ufficiale di stato civile “non è prevista alcuna comunicazione”, a differenza del regolamento anagrafico che prevede, per le iscrizioni della residenza e per gli annullamenti delle residenze una comunicazione alla Questura ogni 15 giorni.

La funzionaria continua affermando che come ufficio hanno avuto sempre un rapporto di collaborazione con la Questura e con le forze dell’ordine in genere ed anche loro, quando devono verificare alcune cose per la sicurezza sul territorio, vengono da loro oltre che per le richieste anche per vedere se abbiamo qualche notizia in più. Questa collaborazione è continuativa e spiega:

“Noi adesso le facciamo per matrimoni misti in ragione di quello che c’è stato nel 2017. Poiché nella stessa mattinata abbiamo visto delle donne mature (nel senso del 1971 del 1984) che volevano sposare dei ragazzi del 1996 del 1993. Noi abbiamo anche i matrimoni di ottantenni che sposano le badanti, il nostro sospetto quella mattina c’è venuto perché sono stati un po’ superficiali gli sposi, ogni matrimonio era previsto a distanza di un’ora. Io avevo dato il consiglio alle colleghe di fare controlli per tutti i matrimoni misti e vi assicuro che in questo caso il giorno prima è arrivato il futuro sposo con un’altra persona per vedere dove posizionare i fiori, la sposa stessa si è presentata col mazzolino, vestita da sposa, l’ufficiale di stato civile per non adempiere a quello che gli viene richiesto deve fare un rifiuto scritto, rifiuti che devono essere argomentati anche con 7-8 pagine, non ci possiamo rifiutare, noi siamo ufficiali di governo in questo caso e quindi il rifiuto non lo possiamo fare in maniera leggera. Addirittura adesso dobbiamo farlo anche per le residenze. Il rifiuto lo vogliono scritto quando non si fa, e vi assicuro che molto spesso il ricorso viene vinto.

Per i matrimoni rassicura che gli uffici sono molto attenti a questa cosa, però non abbiamo gli strumenti per farlo. “

La funzionaria infine chiarisce i colleghi della Questura non possono dar corso a ogni nostra comunicazione, però nel questo caso del 2017 si sono attivati e nessuno dei matrimoni di stato civile è stato celebrato in quanto i nubendi, impauriti non si sono presentati. Gli sposi erano tutti i ragazzi giovani. Il sospetto è stato perché si sono concentrati nello stesso orario mentre se si fossero presentati ad una distanza di un mese l’uno dall’altro, non ci sarebbe stato alcun sospetto.

La funzionaria Chieruzzi continua affermando che la collaborazione con la Questura consiste nel fornire informazioni ma quest’ultima non dà agli uffici notizie neanche quando vengono per acquisire atti.

- 3) Si chiede se vengono segnalati alla Prefettura solo le convivenze di fatto e le unioni civili oppure anche matrimoni civili?

La funzionaria risponde che sono segnalate solo le unioni civili e convivenze di fatto perché sono dati

che il Ministero vorrà monitorare, ma lo fa solo a scopo statistico, come adesso per il testamento biologico.

- 4) La Commissione chiede inoltre se l'ufficio matrimoni prevede una comunicazione all'ufficio immigrazione ogni qual volta c'è un matrimonio misto.

La funzionaria risponde che non è prevista alcuna comunicazione in merito.

- 5) Si chiede qual è il limite discrezionale dove chi celebra le nozze può intervenire, se si può non celebrare una unione civile nel momento in cui ci sono dubbi.

L'ufficiale di stato civile, per non adempiere a quello che gli viene richiesto, deve fare un rifiuto scritto, argomentato, lungo anche con 7-8 pagine. Chi celebra è un ufficiale di governo in questo caso e quindi il rifiuto non lo può fare in maniera leggera.

- 6) Si chiede cosa preveda la legge in caso di presenza di interpreti terzi che traducono per uno dei due nubendi e se venga fatto un controllo sulla loro reale capacità di comprensione della lingua italiana al fine di tradurre correttamente quanto detto durante la cerimonia e se, per la legge, qualsiasi cittadino può essere interprete sotto la propria responsabilità.

La funzionaria risponde che per quanto riguarda l'interprete nel DPR n. 396 del 2000 non è chiarito se deve essere iscritto ad un albo, non lo specifica per cui non c'è uno standard.

Addirittura c'è un punto che si dice che l'ufficiale di stato civile, quando prende le dichiarazioni, potrebbe farlo anche su dichiarazione giurata della parte, cioè lo stesso ufficiale dovrebbe trascrivere un atto, anche se in lingua, tradotto in seduta stante dall'interessato davanti a lui. E' pratica comune negli uffici dell'anagrafe di Terni non dar seguito a tale procedura e si pretende che venga fatto dal tribunale attraverso un interprete che è iscritto all'albo.

- 7) Si chiede al Dott. Bernocco se l'Amministrazione sta valutando l'opportunità di azioni per verificare se ci siano gli estremi per procedere a tutela dell'onorabilità della funzione e dell'efficacia degli uffici verso una simulazione di unione civile nella quale gli uffici si sono attivati per qualcosa che già nell'intenzione dei falsi sposi era di non portare a termine.

Il dirigente risponde che è ovvio che queste sono situazioni che fanno anche perdere tempo all'Amministrazione. Si vedrà quale saranno gli esiti di questa vicenda e nel momento in cui verranno verificate responsabilità, la pubblica amministrazione andrà avanti.

- 8) Si chiede se esiste la possibilità che un nubendo non abbia residenza.

- *Il parere è articolato ed inserito nella risposta alla domanda 13*

- 9) Si chiedono chiarimenti in merito all'affermazione di colui che avrebbe combinato il matrimonio fasullo che, a telecamere accese dice: "Io sono conosciuto negli uffici è meglio che non mi faccio vedere perché sono conosciuto come colui che combina matrimoni e addirittura dice sono anche in contatto con l'usciera che qualche volta mi ha passato dei nominativi per combinare questi matrimoni". Allo stesso tempo si chiede se verrà accertato che nessuno è in accordo con questi personaggi se si avvanzerà un danno di immagine per quanto riguarda il nostro Comune.

La funzionaria risponde che quella persona (il finto sposo) la conosceva perché ha fatto già tre matrimoni prima, però quanti altri hanno fatto più di un matrimonio? La persona la conosceva perché è una persona che si serve dei servizi pubblici dove non possiamo non fare entrare le persone e ci assicura che all'ufficio matrimonio non si è mai presentato se non per i suoi matrimoni.

- 10) Si chiede chiarezza sulla possibilità di utilizzo del permesso di soggiorno, se la norma è stata abolita o

meno nonché di verificare se c'è o meno un decreto in tal senso. Si chiede, nel contempo, che venga effettuata una ricognizione e verifica precisa rispetto al permesso di soggiorno che può essere indicativo di qualche "sospetto" facendo attenzione a non creare discriminazioni ma lavorando molto sulla trasparenza delle procedure.

Il dirigente risponde che non ci sono dati discriminatori ma semplicemente si ricavano dei dati statistici. Ci sono flussi di domande dei quali spesso si rileva che per determinate provenienze ci sono fenomeni che sono registrato unicamente come dato statistico astenendosi completamente da ogni valutazione di tipo discriminatorio.

Sulla questione del permesso di soggiorno la funzionaria afferma che non è stato mai elemento indispensabile per compiere il matrimonio. Negli anni passati succedeva (ma succede anche adesso) che un cittadino o una cittadina italiana vada a lavorare all'estero e conoscano una persona. In virtù di quella che è l'unità della famiglia, il ricongiungimento familiare è permesso alla persona straniera di entrare con un visto turistico e in seguito al matrimonio può ottenere il permesso di soggiorno, come indicato nel testo unico dell'immigrazione.

Quando nel 2007 c'è stato l'ingresso di vari Paesi nella Comunità Europea per tutti i comunitari non era più previsto il permesso di soggiorno. Ci si è trovati, l'Italia soprattutto, ad accogliere centinaia migliaia di cittadini comunitari e sul territorio nazionale con il verificarsi di un po' di problemi ai fini della sicurezza.

Nel 2009, proprio per questioni di sicurezza, uscì un decreto che prevedeva, come paletto per il matrimonio, il permesso di soggiorno. In realtà il decreto sicurezza contrastava con quelle che hanno erano le norme sull'immigrazione per cui tale permesso non fu ritenuto elemento indispensabile e, quindi, per contro, anche la residenza.

- 11) Si chiede quando non c'è il permesso di soggiorno se viene chiesto al cittadino straniero il nulla osta all'ambasciata.

La funzionaria risponde che il nulla osta ci vuole sempre perché deve esserci per il nostro ordinamento di stato civile –libero- invece il permesso di soggiorno non è necessario quindi deve essere identificato con un documento che è il passaporto.

- 12) Si chiede come si siano conclusi i sospetti espressi in passato sulle unioni civili nonché si chiede se si fanno dei controlli sullo stato civile della persona anche pregresso: esempio su una persona che ha fatto più matrimoni lampo.

La funzionaria risponde che riguardo alla comunicazione della Questura se questi ultimi da seguito o meno alle segnalazioni ricevute non è dato saperlo. I colleghi dell'ufficio anagrafe restano comunque molto attenti. Il giorno del servizio giornalistico la Digos non è stata attivata dalle Iene ma dalla stessa Chieruzzi 2 minuti dopo che la collega le ha detto: "Teresa vieni sopra che ci sono le Iene". La funzionaria ha chiamato subito ma non riuscendo, con i contatti che aveva, a raggiungerli ho alletato il 113 il quale è subito intervenuto producendo un verbale nella maniera più trasparente.

Sul discorso dei controlli sullo stato civile del nubendo, invece, se lo stesso ha avuto altri matrimoni nel nostro Comune l'ufficio li possiamo verificare ma non è discriminate perché se ha avuto due matrimoni e ne fa un terzo non si ha voce in capitolo. Lo stato civile deve risultare -essere libero- e se è straniero ce lo certifica l'autorità estera, ma quando abbiamo visto da un punto di vista formale che è tutto regolare si deve necessariamente procedere.

- 13) Si chiede se il comune di Terni sia dotato di regolamento relativamente ai matrimoni civili e, nel caso in cui ci fosse, di produrre da parte di questo consiglio comunale un eventuale emendamento per rendere obbligatorio anche la necessità dei matrimoni civili, altrimenti naturalmente esorta, sia questa commissione sia il consiglio comunale a richiedere la redazione di un regolamento sui matrimoni civili; che forse in qualche modo possa servire a specificare meglio alcune necessità rispetto ad altre.

Il dirigente risponde che essendo materia di leggi statali non ci sono aspetti che possono essere

regolamentati con norme di rango inferiore se non per aspetti minimali quali l'individuazione di sedi nelle quali svolgere i matrimoni e come richiederli.

Conclusione

- La IV Commissione, in base a quanto audito dal dirigente e dalla funzionaria, non ha riscontrato alcun elemento procedurale che faccia pensare ad una negligenza o imperizia nell'operato dei dipendenti dell'anagrafe del Comune di Terni o nei celebranti l'atto.
- La Commissione comunque si riserva la facoltà di richiedere un'ulteriore acquisizione di dati a distanza di un numero di mesi congruo al fine di confrontarli con quelli degli anni passati per valutare un eventuale scostamento statisticamente rilevante.