

L'allineamento tra le posizioni contenute negli schedari consolari e quelle presenti nelle anagrafi comunali degli italiani residenti all'estero.

1. Quali sono gli schedari coinvolti

L'art. 5 della Legge n. 459 del 27 dicembre 2001 stabilisce che "il Governo, mediante unificazione dei dati dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari, provvede a realizzare l'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali".

Questa norma, per la prima volta, conferisce sistematicità ad un esercizio di confronto che, in precedenza, veniva fatto solo per singoli casi e sulla base del principio generale di corretta tenuta dei registri, ma senza mai avere carattere complessivo.

Non era quindi possibile avere un preciso quadro di riferimento sulla coincidenza dei dati in possesso dei Comuni con quelli in possesso dei Consolati; c'era una generale impressione che essi corrispondessero solo in parte, ma non era mai stato possibile non solo quantificare quanto coincidessero, ma soprattutto perché permanessero aree di diversità di contenuti.

Questa relazione ha quindi lo scopo di esaminare il meccanismo del cosiddetto allineamento dei dati, cioè quello che la legge chiama "unificazione", vagliando gli aspetti normativi e pratici ed esaminando le procedure che possono favorire od ostacolare il successo dell'esercizio.

Anche se il concetto di unificazione è stato introdotto dalla legge che disciplina il voto degli italiani all'estero, è necessario tenere sempre presente che l'allineamento dei dati è un obiettivo che deve essere perseguito a prescindere dall'effettuazione di una consultazione elettorale che preveda il voto per corrispondenza per gli italiani all'estero.

L'aggiornamento e la corretta tenuta delle anagrafi, infatti, sono la base per l'efficace erogazione dei servizi e per una corretta pianificazione della distribuzione delle risorse. Questi fattori sono sempre validi e non lo diventano solo in occasione del voto; è comunque evidente che, tanto più saranno allineati i dati, tanto più sarà facile garantire l'esercizio del voto ai connazionali residenti all'estero quando se ne presenta l'occasione.

Vediamo quindi che cosa sono e come nascono, anche storicamente, i due elenchi che, confrontati, portano alla compilazione dell'elenco unico dei cittadini italiani residenti all'estero.

Per quanto riguarda gli Uffici consolari, le norme di riferimento sono due. La prima è l'art. 67 del D.P.R. n. 200 del 5 gennaio 1967, che recita: "Presso ogni ufficio consolare è istituito e mantenuto uno schedario il più possibile aggiornato, tenuto conto delle circostanze locali, dei cittadini residenti nella circoscrizione".

Fin dal 1967, quindi, è stato affermato il principio che ogni ufficio consolare doveva mantenere un elenco dei cittadini italiani residenti nella circoscrizione. E' interessante notare che già allora il legislatore inserì la formula "tenuto conto delle circostanze locali": tali circostanze, infatti, possono influenzare in modo significativo l'aggiornamento degli schedari consolari. Su questo punto torneremo più avanti, quando esamineremo le ragioni che possono ostacolare una corretta tenuta degli schedari consolari.

La seconda norma di riferimento per la tenuta degli schedari consolari è l'art. 17 della legge n. 470 del 27 ottobre 1988, che recita: "Al fine di potenziare i servizi connessi con gli schedari ed i registri di cui al DPR 5 gennaio 1967, n. 200, ... il Ministero degli affari esteri, le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari saranno dotati di adeguati strumenti ed attrezzature informatiche inclusi i programmi di base ed applicativi". In applicazione di questa disposizione di legge, il Ministero degli affari esteri già dalla fine degli anni '80 ha elaborato e iniziato a distribuire agli uffici all'estero un programma informatico che è stato denominato "Anagrafe consolare". Poiché, come si è visto, quel programma era destinato a potenziare i servizi connessi, fra l'altro, con la tenuta degli schedari consolari, ne consegue che oggi parlare di "Anagrafe consolare" o parlare di "schedari consolari" significa riferirsi alla stessa cosa. L'Anagrafe consolare è per legge lo schedario consolare in formato elettronico.

La legge n. 459/2001, infatti, fa ancora correttamente riferimento all'espressione "schedari consolari", proprio per rimarcare che non c'è alcuna soluzione di continuità fra quelli e la successiva "Anagrafe consolare"; come vedremo, tuttavia, l'unificazione dei dati richiesta dalla legge viene effettuata partendo dai dati in formato elettronico dell'Anagrafe consolare.

Per quanto riguarda le anagrafi comunali dei cittadini italiani residenti all'estero, la norma di riferimento è l'art. 1 della legge n. 470/1988 già citata, che recita: "Le anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE) sono tenute presso i comuni e presso il Ministero dell'interno". Come si vede, c'è un'importante differenza fra la struttura che la legge prevede per l'AIRE e quella stabilita per gli schedari consolari: infatti, per la prima è prevista l'esistenza di un'AIRE centrale presso il Ministero dell'Interno, mentre non esiste un'Anagrafe consolare centralizzata presso il Ministero degli Esteri.

Questa circostanza introduce un ulteriore elemento al quale è necessario prestare attenzione: poiché l'unificazione dei dati viene fatta a livello centrale secondo una procedura che sarà illustrata nel dettaglio, affinché l'unificazione abbia successo è necessario che i dati delle AIRE comunali siano trasferiti tempestivamente e sicuramente all'AIRE centrale, altrimenti non potranno essere sottoposti a confronto e non potranno concorrere alla formazione dell'elenco unico.

2. Come si forma l'elenco degli elettori residenti all'estero - Il Comitato permanente anagrafico-elettorale.

Il regolamento di attuazione della Legge n. 459/2001 è stato emanato con il D.P.R. n. 104 del 2 aprile 2003. L'art. 6 di questa norma istituisce un Comitato permanente anagrafico elettorale "avente il compito di assicurare il coordinamento e l'applicazione degli interventi necessari alla realizzazione e al successivo aggiornamento dell'elenco aggiornato. Il Comitato è composto da tredici membri esperti nella materia, tre dei quali in rappresentanza del Dipartimento per gli italiani nel mondo, tre del Ministero degli affari esteri, tre del Ministero dell'interno, uno del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, uno dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, uno dell'associazione più rappresentativa degli operatori di stato civile ed anagrafe ed uno del Comune di Roma".

Questo Comitato si riunisce periodicamente ed ha, fra l'altro, il compito di stabilire le modalità operative per la formazione dell'elenco unico dei residenti all'estero, nonché di risolvere le eventuali criticità al riguardo.

Secondo quanto stabilito dall'art. 5 del D.P.R. 104/2003 citato, il confronto dei dati avviene in via informatica (comma 4) e nell'elenco sono inseriti sia i nominativi presenti contemporaneamente negli schedari consolari e nell'AIRE sia quelli presenti solo nell'AIRE (comma 5). Nel caso di corrispondenza dei dati relativi a nome, cognome e data di nascita sia negli schedari consolari che nell'AIRE si assumono i dati relativi alla residenza registrati negli schedari consolari (comma 7).

Vediamo ora come viene effettuato concretamente il confronto dei dati. Come si è già rilevato, per legge non esiste un'Anagrafe consolare centralizzata; per questo motivo, quando è necessario compilare l'elenco unico dei residenti all'estero, il Servizio per l'informatica del Ministero degli esteri provvede a creare per l'occasione una base dati unica di tutte le Anagrafi consolari esistenti nel mondo. Al momento, le rappresentanze che svolgono funzioni consolari sono 224.

Questa base dati unica, così come l'AIRE centrale con la quale viene eseguito il confronto, è per sua natura statica: essa infatti è composta dalle informazioni registrate ad una certa data e non tiene conto delle variazioni intervenute successivamente. Le variazioni posteriori, tuttavia, possono essere ugualmente recepite a fini elettorali mediante inclusione dei nominativi interessati nell'elenco aggiunto.

Per quanto riguarda l'attuale operazione di allineamento, le basi dati dell'Anagrafe consolare sono state, per così dire, "fotografate" il 10 novembre 2005, e in questo momento è in pieno svolgimento l'operazione di assemblaggio dei dati presso il Ministero degli Esteri.

Un'operazione analoga di "fermo immagine" sarà effettuata anche a livello di AIRE centrale; come infatti è stato comunicato dal Ministero dell'Interno con la Circolare n. 45 del 10 ottobre 2005, "sulla base dei dati presenti nell'AIRE centrale al 31 dicembre 2005 saranno formati l'elenco unico di cui alla legge 459/2001 e l'elenco degli elettori italiani residenti all'estero". I Comuni, quindi, dovranno riversare i dati delle proprie AIRE nell'AIRE centrale entro la fine di quest'anno. Tutti gli aggiornamenti registrati nell'AIRE locale ma non trasmessi al Ministero dell'Interno non potranno essere presi in considerazione per la formazione dell'elenco unico dei residenti all'estero.

Nel corso del prossimo mese di gennaio verrà eseguito il confronto fra le due basi dati. Come abbiamo visto, le regole tecniche per l'esecuzione del confronto vengono fissate nell'ambito del Comitato permanente anagrafico-elettorale.

E' importante sapere come avviene praticamente il confronto dei dati, perché questo permette agli operatori di comprendere le ragioni di un eventuale mancato allineamento.

Il confronto avviene esaminando i dati relativi a nome, cognome e data di nascita, sia prendendoli in considerazione nella loro interezza, sia prendendo in considerazione i primi caratteri del nome e del cognome, secondo criteri tecnici che garantiscono in modo statisticamente significativo che le schede considerate si riferiscono alla stessa persona.

Si considerano allineati i nominativi che presentano identici i primi sei caratteri del cognome, i primi cinque del nome e stessa data di nascita. Poiché l'operazione di confronto avviene informaticamente, si deve però tenere presente che, per una procedura informatizzata, due caratteri o sono identici o non lo sono. In conseguenza, anche due schede che per qualsiasi osservatore si riferiscono palesemente alla stessa persona, se

differiscono fra loro in uno dei primi sei caratteri del cognome o in uno dei primi cinque del nome, vengono scartate.

Qualche esempio può aiutare a comprendere meglio cosa accade: se una persona è registrata come "D'Addario" in una base dati e "D Addario" nell'altra, quelle due schede non si allineano, perché la differenza è nel secondo carattere, che nel primo caso è un apostrofo e nel secondo uno spazio; se un individuo è registrato come "Jean-Pierre" da un lato e come "Jean Pierre" dall'altro, quelle due schede non si allineano perché la differenza è nel quinto carattere che nel primo caso è un trattino e nel secondo uno spazio; se una persona è registrata come "Jose" in una banca dati e come "José" nell'altra, quelle due schede non si allineano perché il quarto carattere è diverso, essendo nel primo caso una "e" semplice, nel secondo una "e" accentata.

Come si vede, anche minuscoli dettagli possono impedire l'allineamento di nominativi che, in realtà, sono registrati sia nelle Anagrafi consolari sia nelle AIRE dei Comuni; per questa ragione è necessario prestare la massima attenzione a quanto viene digitato nelle banche dati, tanto più nel caso in cui nel Comune la base dati informatica dell'AIRE sia diversa dalla base dati informatica dello stato civile.

Il confronto informatico dei dati relativi a nome, cognome e data di nascita, quindi, può avere esito positivo oppure no. In caso positivo, i dati strettamente anagrafici della persona vengono presi dall'AIRE, mentre i dati relativi all'indirizzo all'estero vengono presi dall'anagrafe consolare, come previsto dal D.P.R. 104/2003.

Se invece l'esito del confronto non è positivo, i nominativi in una prima fase vengono scartati. Si definiscono "Solo MIN" i nominativi presenti nell'AIRE ma non negli schedari consolari e "Solo MAE" i nominativi presenti negli schedari consolari ma non registrati nell'AIRE. Come abbiamo visto, il D.P.R. 104/2003 prevede che i nominativi presenti solo nell'AIRE siano inseriti nell'elenco unico dei residenti all'estero, che pertanto è formato dai nominativi allineati e dai nominativi "Solo MIN". I nominativi "Solo MAE", invece, non sono inclusi nell'elenco unico.

3. L'operazione di mailing

In base ai risultati dell'allineamento dei dati eseguito tra la fine del 2004 e l'inizio del 2005, è risultato che l'elenco unico era costituito da circa 3.400.000 nominativi, di cui 2.700.000 allineati e poco più di 700.000 "Solo MIN". I nominativi "Solo MAE", invece, erano circa 1.300.000.

La quantità di nominativi allineati è costantemente cresciuta nel tempo, a conferma del fatto che l'opera di aggiornamento delle AIRE e degli schedari consolari viene eseguita e produce risultati; tuttavia, restavano esclusi dall'allineamento ancora due milioni di nomi (i "Solo MIN" più i "Solo MAE").

Il Comitato anagrafico-elettorale ha quindi ritenuto necessario, anche in vista delle elezioni politiche del 2006 che vedranno per la prima volta gli italiani residenti all'estero chiamati al voto per l'elezione dei propri rappresentanti, porre mano radicalmente all'esame di questi nominativi, al fine di ridurre in modo significativo la quantità di posizioni non incluse in entrambi gli elenchi e di acquisire i nominativi confermati all'elenco unico, onde favorire l'esercizio del diritto di voto per gli aventi diritto.

Dopo aver esaminato la questione per diversi mesi, sia a livello di sedute plenarie che all'interno di tavoli specifici istituiti *ad hoc* per valutare tutti gli aspetti tecnici e giuridici dell'operazione, nella seduta del 5 luglio 2005 il Comitato ha perciò deliberato l'esecuzione di un'operazione straordinaria di interpello postale (conosciuta anche come "mailing") rivolta a tutti i nominativi inclusi negli elenchi "Solo MIN" e "Solo MAE".

A tutte queste persone gli uffici consolari hanno inviato una lettera (in italiano e in inglese, francese, tedesco, spagnolo o portoghese, a seconda della lingua veicolare del luogo) e un modulo anagrafico riportante i dati risultanti dagli elenchi. Nella lettera si spiegava che il nominativo era presente in uno solo dei due elenchi (AIRE o Anagrafe consolare) anziché in entrambi come previsto dalla normativa vigente, e si richiedeva all'interessato di controllare i dati registrati, di segnalare eventuali variazioni e di rispedire il modulo all'ufficio consolare utilizzando la busta preaffrancata che veniva acclusa.

Nella lettera, il cui testo è stato approvato dal Comitato, si specificava inoltre che la mancata restituzione del modulo anagrafico avrebbe potuto essere premessa sufficiente per la cancellazione del nominativo dall'unico elenco in cui egli compariva. Lo scopo del mailing, infatti, è quello di mantenere negli schedari consolari e negli archivi Aire dei Comuni solo quei connazionali per i quali si ha la conferma dell'effettiva residenza all'estero, e, contemporaneamente, di acquisire in entrambe le banche dati tali nominativi, oggi presenti in una sola di esse.

Il Comitato ha anche definito nel dettaglio le regole per la trattazione successiva delle risposte e delle mancate risposte sia da parte degli uffici consolari, sia da parte dei Comuni, naturalmente sempre nell'ambito della normativa anagrafica vigente. Tali regole sono state comunicate a tutte le Rappresentanze diplomatico-consolari fin dal 10 agosto scorso, data in cui, non appena ottenuta la conferma sulla disponibilità dei fondi necessari, è stata avviata l'operazione di mailing.

In estrema sintesi, le regole sono le seguenti:

1. i Consolati devono sempre controllare e confermare ai Comuni il possesso della cittadinanza italiana da parte dell'interessato che risponde restituendo il modulo;
2. occorre sempre controllare, per i nati all'estero, l'avvenuta regolarizzazione dello stato civile, o almeno l'avvenuto invio degli atti relativi in Italia;
3. per favorire l'esame delle posizioni da parte dei Comuni, è stato chiesto ai Consolati di inviare fotocopia del carteggio relativo allo stato civile o almeno di indicare gli estremi di invio degli atti o della trascrizione;
4. è sempre necessario controllare che il nominativo trattato non compaia anche nell'altro elenco con dati lievemente difformi. In quel caso, i Consolati devono uniformare le registrazioni in Anagrafe consolare a quelle dell'AIRE, a meno di evidenti errori di digitazione nell'AIRE oppure di risultanze documentali certe che indichino generalità diverse da quelle registrate nell'AIRE;
5. per favorire l'esame delle posizioni da parte dei Comuni, in caso di conferma del nominativo è sempre necessario inviare un mod. Cons01 o una fotocopia validata alla data di invio di quello già inviato in precedenza;
6. i nominativi "Solo MAE" che non rispondono vengono cancellati dall'Anagrafe consolare;
7. i nominativi "Solo MIN" che non rispondono non vengono acquisiti all'Anagrafe consolare e ne viene chiesta la cancellazione dall'AIRE;
8. secondo quanto previsto dalla normativa vigente (Legge n. 104/2002, art. 1, comma 3) i nominativi cancellati per irreperibilità presunta possono chiedere di essere reinscritti d'ufficio all'AIRE.

Per quanto riguarda il punto 7., in particolare, il Comitato ha approvato il testo di una lettera che gli uffici consolari debbono inviare ai Comuni in questi casi. Anche se tutte le comunicazioni in materia di AIRE debbono avvenire mediante la trasmissione di un mod. Cons01, infatti, la premessa per l'invio di un Cons01 è la residenza (o la precedente residenza, in caso di cancellazione) dell'interessato nella circoscrizione consolare. Nel caso del nominativo "Solo MIN" che non risponde e per il quale non è possibile acquisire ulteriori informazioni, invece, l'ufficio consolare non può dire di essere competente, perché non ha mai avuto conferma della residenza dell'interessato nella propria circoscrizione.

Per non obbligare l'ufficio consolare ad emettere un documento non di sua competenza, si è stabilito in questi casi di sostituire il prescritto mod. Cons01 con una lettera che però contiene tutti gli elementi necessari al Comune per effettuare la cancellazione dall'AIRE secondo la normativa vigente.

Le operazioni relative al mailing sono in pieno svolgimento sia presso i Consolati che presso i Comuni; a tutti gli Uffici consolari è stato comunque raccomandato di inviare al più presto le richieste relative ai Comuni, in modo che questi ultimi abbiano il tempo di riceverle nelle proprie AIRE prima del 31 dicembre 2005.

4. Le ragioni generali del mancato allineamento: la mancata iniziativa dei connazionali e le diverse norme in materia anagrafica e di stato civile.

La descrizione dell'operazione di mailing e delle sue regole non è da sola sufficiente ad esaurire la materia; infatti questa operazione straordinaria si è resa necessaria per definire tutte le posizioni che ancora dopo anni, e nonostante l'opera di bonifica effettuata nel tempo sia nelle AIRE che nelle Anagrafi consolari, ancora non sono comuni.

Ma se non si analizzano le ragioni che provocano la creazione di posizioni non comuni ai due elenchi, il fenomeno della mancata inclusione è destinato in futuro a rinnovarsi, vanificando quindi la bonifica che oggi è permessa dal mailing e soprattutto mantenendo comunque complessa e faticosa la gestione delle AIRE e delle Anagrafi consolari e il colloquio fra i Comuni italiani e gli Uffici consolari in tutto il mondo.

E' pertanto necessario esaminare nel dettaglio il quadro in cui nascono le comunicazioni fra Consolati e Comuni in materia di AIRE, non trascurando sia le situazioni di fatto, sia la normativa locale a cui si è confrontati all'estero, sia l'applicazione non sempre uniforme, tanto da parte dei Consolati quanto da parte dei Comuni, della normativa anagrafica vigente.

La prima constatazione di fatto è che gli italiani all'estero spesso trascurano di aggiornare la propria posizione anagrafica presso l'autorità consolare competente, nonostante questo sia un obbligo previsto dalla normativa vigente.

Anche se gli Uffici consolari promuovono da anni tutte le opportune azioni informative per rammentare ai connazionali la necessità di comunicare le variazioni anagrafiche e di residenza, questo rimane ancora oggi forse il maggior ostacolo alla tenuta aggiornata delle Anagrafi consolari e, conseguentemente, dell'AIRE.

Spesso i connazionali sono convinti in buona fede che l'avvenuta comunicazione alle Autorità locali delle variazioni intervenute sia automaticamente notificata anche agli Uffici consolari italiani. Non solo ciò in genere non accade, ma bisogna tenere presente che in

molti Stati a forte presenza italiana, ciò non è possibile nemmeno su iniziativa del Consolato stesso.

Ad esempio, in tutti i paesi anglosassoni (Regno Unito, Canada, Stati Uniti e Australia), nonché in buona parte dell'America latina, nessun certificato di stato civile o di acquisto di cittadinanza straniera può essere acquisito d'ufficio dal Consolato mediante una richiesta all'autorità locale, perché la normativa locale sulla privacy o l'organizzazione dei registri di stato civile lo impediscono. L'unico modo per i Consolati di procurarsi i certificati di stato civile e di cittadinanza in quei Paesi è perciò di ottenerli direttamente dagli interessati o dai loro familiari; e se costoro, pur sollecitati, non provvedono, il Consolato non ha altre strade da percorrere per acquisire questi documenti.

In altri casi, la trasmissione degli atti di stato civile segue procedure diverse a seconda della cittadinanza degli interessati: ad esempio, i Comuni svizzeri trasmettono d'ufficio ai Consolati italiani gli atti di stato civile relativi ai cittadini italiani; ma se l'atto di stato civile riguarda un doppio cittadino italiano e svizzero, la trasmissione non è più automatica e avviene solo su richiesta del Consolato. In conseguenza, se nasce in Svizzera un bambino che ha la doppia nazionalità e i familiari non provvedono almeno ad informare di ciò le autorità consolari italiane, queste ultime si trovano nell'impossibilità di inviare in Italia l'atto per la trascrizione. Se invece la stessa nascita avviene negli Stati Uniti, l'unico modo per acquisire il certificato e poi trasmetterlo per la trascrizione sarà di attendere che i genitori si facciano parte diligente e inviino il documento al Consolato.

Anche per quanto riguarda i cambi di domicilio o di residenza, le casistiche sono molto diverse nei vari paesi del mondo: si passa infatti da una possibile collaborazione con le autorità locali che, a grandi linee, riguarda più o meno tutti i Paesi europei, a Stati in cui, addirittura, non esiste neanche l'anagrafe della popolazione residente (di nuovo, i paesi anglosassoni) e nei quali, comunque, non sarebbe possibile richiedere informazioni d'ufficio a causa delle leggi locali sulla privacy.

Dato quanto precede, e tenendo anche conto del fatto che spesso i nostri connazionali sono cittadini anche del paese estero in cui risiedono, e pertanto tendono a rivolgersi raramente ai Consolati italiani, si comprende come le circostanze locali possano non solo influenzare significativamente l'aggiornamento delle Anagrafi consolari, ma anche essere la causa che impedisce ai Consolati di fornire le notizie richieste dai Comuni italiani.

Al riguardo, è necessario tenere presente che, fino all'entrata in vigore della Legge n. 104 del 27 maggio 2002, era impossibile effettuare una cancellazione dall'AIRE per irreperibilità presunta anche quando l'Ufficio consolare aveva constatato che l'interessato non era più residente all'indirizzo conosciuto in precedenza, e perfino nel caso in cui avesse ricevuto conferma dalle Autorità locali che egli era irreperibile. In tale caso, si poteva procedere alla cancellazione per irreperibilità accertata solo applicando per analogia la corrispondente norma del Regolamento anagrafico della popolazione residente (D.P.R. n. 223 del 30 maggio 1989), perché la normativa sull'AIRE non prevedeva nulla al riguardo.

La vecchia formulazione della lettera d) dell'art. 4 della Legge n. 470/1988, infatti, prevedeva la cancellazione per irreperibilità presunta solo decorsi cento anni dalla nascita o dopo l'effettuazione di due successive rilevazioni. Le "rilevazioni" di cui parla la norma sono i censimenti decennali della popolazione: il primo si è svolto nel 1991, in contemporanea con quello italiano, mentre il secondo si è svolto il 21 marzo 2003. In conseguenza, il secondo caso (le due rilevazioni successive) non si poteva ancora mai

verificare, e l'unica possibilità per cancellare dall'AIRE per irreperibilità presunta era quella che fossero trascorsi più di cento anni dalla nascita dell'interessato.

Dato quanto si è visto sopra riguardo alle difficoltà e talora all'impossibilità di ottenere informazioni dalle Autorità locali, si comprende meglio l'importanza – soprattutto in tempo di voto all'estero *per corrispondenza* – della norma introdotta dalla Legge n. 104/2002, che prevede la possibilità di cancellare un nominativo dall'AIRE quando sia inesistente l'indirizzo all'estero.

L'inesistenza dell'indirizzo deve essere sostanziale, e non solo formale: come è stato chiarito dal Ministero dell'Interno con la Circolare n. 2 del 15 gennaio 2004, la *ratio* della norma è quella di mantenere nelle Anagrafi consolari e nell'AIRE solo quei cittadini che siano effettivamente raggiungibili; infatti nella Circolare è previsto che, anche a fronte dell'esistenza formale di un indirizzo, se quell'indirizzo viene dichiarato non più valido dall'Autorità consolare e se contemporaneamente non è possibile acquisire quello nuovo, l'ufficiale di anagrafe può senz'altro procedere alla cancellazione dall'AIRE per irreperibilità presunta, sempre che, naturalmente, non abbia avuto notizie dell'interessato da altri uffici consolari o da altri Comuni italiani.

Altre ragioni che inducono i connazionali a non registrarsi presso i Consolati possono essere ricondotte a diversi motivi, come ad esempio errate convinzioni in materia di possibile doppia imposizione sui redditi.

5. Altre cause di disallineamento.

Nel capitolo precedente sono stati esaminati i fenomeni, riconducibili a fattori esterni all'attività dei Consolati e dei Comuni, che impediscono o comunque ostacolano l'allineamento dei dati fra Anagrafi consolari ed AIRE.

In questa sezione invece saranno passati in rassegna alcuni dei più comuni errori procedurali che vengono compiuti dagli uffici coinvolti nella registrazione e nella trasmissione delle notizie anagrafiche.

Nella scorsa primavera, il Ministero degli Affari Esteri ha condotto un'indagine a campione in 35 diversi Uffici consolari, per individuare quali fossero le cause che generavano l'esistenza delle posizioni "Solo MAE".

Senza entrare nel dettaglio dei risultati ottenuti in tale occasione, da tale verifica è emerso che l'errore procedurale più comunemente compiuto dagli Uffici consolari è quello di inviare un mod. Cons01 riguardante una persona nata all'estero senza verificare preventivamente l'avvenuta trascrizione dell'atto di nascita dell'interessato in Italia, o almeno l'avvenuto invio di tale atto al Comune italiano competente.

Ci si trova pertanto davanti a casi di persone per le quali è stata verificata la cittadinanza e l'effettiva residenza nella circoscrizione consolare, ma per le quali il Comune italiano non può prendere nota della residenza all'estero dell'interessato perché mancano le informazioni desumibili solo dall'atto di nascita.

Fra le ragioni che portano i Consolati a commettere questo errore ne sono state individuate due principali. La prima è relativa all'elevata mobilità dei nostri connazionali, spesso congiunta ad una notevole concentrazione sul territorio degli Uffici consolari italiani, nonostante la riduzione del loro numero avvenuta negli ultimi anni. Basti pensare, al riguardo e solo per fare alcuni esempi, che nell'area di Buenos Aires esistono, nel

raggio di una quarantina di chilometri, quattro diversi Uffici consolari di prima categoria; in tutto il Belgio (la cui superficie è un decimo di quella italiana) ne esistono cinque; in Svizzera ce ne sono undici e in Germania quattordici. Tale concentrazione, d'altronde, non fa altro che adeguarsi alla numerosità della collettività italiana residente in quelle aree.

Da quanto precede, si intuisce come possa accadere assai facilmente che un cittadino, nato nel territorio di una determinata circoscrizione consolare, si ritrovi poi a risiedere in un'altra circoscrizione, anche se magari a breve distanza dal luogo natale. Ma competente all'invio dell'atto di nascita è solo il Consolato nella cui circoscrizione si trova la città di nascita; pertanto, l'accertamento sull'avvenuta trascrizione o almeno sull'avvenuto invio degli atti di nascita finisce con il coinvolgere due diversi Uffici consolari, allungando inevitabilmente la trattazione delle posizioni e generando talvolta degli errori da parte dei Consolati.

L'altra causa principale di non regolarizzazione dello stato civile prima dell'invio del mod. Cons01 riguarda le donne straniere divenute italiane per matrimonio contratto con un cittadino prima del 27 aprile 1983. Tutte queste posizioni sono molto risalenti nel tempo, e sono oltretutto ben precedenti all'impianto dell'AIRE, che avvenne oltre cinque anni dopo la decadenza di questo automatismo relativo alla cittadinanza.

Anche se nel corso del tempo i Consolati hanno cercato di sanare la maggior parte possibile di queste situazioni, ne permangono tuttavia una certa quantità la cui definizione non è sempre agevole; se infatti si rammenta, come abbiamo visto più sopra, la difficoltà – e talvolta l'impossibilità – per i Consolati di ottenere dalle Autorità locali i certificati di stato civile; se a questa si affianca la diversa normativa nazionale sulla cittadinanza, che può quindi avere come effetto che la donna divenuta italiana per matrimonio non abbia perso la propria cittadinanza di origine; se a ciò si aggiunge la mobilità delle persone; se si considera che da allora ad oggi il matrimonio può non essere più valido, sia per morte del coniuge italiano, sia per intervenuta cessazione degli effetti civili (e la sentenza di divorzio potrebbe anche non essere stata trascritta in Italia, in particolare se esso è stato pronunciato nel tempo in cui era necessaria la procedura di delibazione); se si tiene presente che, particolarmente in caso di cessazione degli effetti civili del matrimonio, la donna divenuta italiana per matrimonio potrebbe essersi resa irreperibile; e se – infine – si rammenta che la sola irreperibilità fino a poco più di tre anni fa NON era ragione sufficiente per cancellare un nominativo dall'AIRE, ebbene: si comprende come l'insieme di questi fattori, che non sono affatto un esempio estremo, ma solo l'esposizione di situazioni a cui i Consolati si confrontano con relativa frequenza, possa generare scollamenti fra l'invio degli atti di stato civile e l'invio dei mod. Cons01.

Anche per quanto riguarda l'opera dei Comuni, l'esperienza suggerisce due principali cause che generano differenze fra le risultanze dell'AIRE e quelle delle Anagrafi consolari.

La prima accade nel caso in cui il Comune aggiorni direttamente la propria posizione AIRE, in particolare riguardo all'indirizzo, attingendo le informazioni direttamente dall'interessato o da suoi familiari, e senza attendere una comunicazione formale dal Consolato competente.

Anche se l'aggiornamento delle anagrafi è necessario, ed è pertanto lodevole che i Comuni agiscano in modo da non perdere le nuove informazioni di cui vengano comunque in possesso, è però necessario rammentare che la normativa vigente prevede che gli aggiornamenti in materia di AIRE vengano fatti solo in seguito ad una comunicazione da

parte di un Ufficio consolare di prima categoria, ed in questo senso il Ministero dell'Interno si è ripetutamente espresso.

L'unico modo per risolvere definitivamente il problema senza però perdere le informazioni acquisite è pertanto che il Comune, senza nel frattempo aggiornare l'AIRE, segnali all'ufficio consolare le notizie di cui è venuto in possesso e recepisca le modifiche intervenute solo dopo la ricezione della conferma da parte del Consolato.

L'altra tipologia di intoppo procedurale che viene riscontrata riguarda la mancata comunicazione agli uffici consolari dell'avvenuto rimpatrio delle persone, ovvero la mancata comunicazione del decesso in Italia di un connazionale iscritto negli schedari consolari. Anche in questo caso, è necessario che i Comuni, come i Consolati, tengano sempre presente che un nominativo, se è iscritto nell'AIRE, è probabilmente registrato anche in uno schedario consolare, e che pertanto è necessario aggiornare anche un altro elenco, oltre a quello di cui si è direttamente responsabili. E' un meccanismo in realtà già ben conosciuto e praticato da tutti i Comuni, perché è del tutto analogo alle comunicazioni che vengono scambiate quando è necessario effettuare un'annotazione a margine di un atto di stato civile.

Vi è infine un problema comune ai Consolati e ai Comuni riguardante i doppi cognomi, in particolare per i cittadini nati nell'area sudamericana. La circostanza che il cognome originario di un individuo può dover essere cambiato in occasione della trascrizione in Italia del suo atto di nascita, in ottemperanza a quanto prevede la normativa anagrafica italiana, è nota a tutti noi. Senza approfondire gli aspetti, per così dire "tecnici" della questione, è però evidente che gli eventuali errori commessi in sede di registrazione negli schedari consolari, oppure in sede di trascrizione dell'atto di stato civile presso il comune italiano possono influenzare in modo significativo l'allineamento dei dati fra AIRE e schedari consolari.

Un discorso a parte, poi, si dovrebbe fare per quei casi in cui l'aggiornamento anagrafico ed elettorale non viene effettuato per carenza di comunicazione fra gli Uffici di stato civile e di anagrafe dei Comuni, ovvero per l'esistenza di arretrati nelle trascrizioni di stato civile; ma questo è un problema che riguarda solo i Comuni, e nel quale, pertanto, il Ministero degli Affari Esteri non può entrare, pur dovendone essere consapevole.

Il Ministero degli Affari Esteri, invece, conferma la propria disponibilità – e la partecipazione a questo convegno ne è una concreta testimonianza – a collaborare per la propria parte affinché tutti gli adempimenti richiesti ai vari uffici della Pubblica Amministrazione in materia anagrafica ed elettorale possano essere svolti nel modo più sereno ed efficace possibile, in uno spirito di cooperazione e dialogo che tenga conto anche delle realtà concrete in cui ciascuno si trova ad operare.

(Relatore: Claudia Manni, Capo sezione per l'Anagrafe consolare – Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per gli Italiani all'Estero, Ufficio I)