



SCHEDA ANAGRAFE – CITTADINI DELL’UNIONE

QUAL’E’ LA FONTE NORMATIVA DELL’ATTESTATO DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA PER I CITTADINI COMUNITARI?

OSSERVAZIONI

Spesso, nei *forum* specifici per i SS.DD., si legge che l’attestato di iscrizione anagrafica per i cittadini dell’Unione, non essendo previsto da alcuna norma, sarebbe stato inventato dal Ministero dell’Interno. Per inquadrare la problematica, sarà opportuno richiamare i dati normativi, presenti nella direttiva 29 aprile 2004, n. 38, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (di seguito: Direttiva) e nel Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (di seguito: Decreto Legislativo).

Nella Direttiva, rilevano, in particolare, oltre al considerando (12) (1), i par. 2 e 5 dell’art. 8: imboccata la via della registrazione - del cittadino dell’Unione - presso le autorità competenti (art. 8, par. 1) del luogo di residenza (considerando 12) (2), lo Stato membro è tenuto a rilasciare l’attestato di iscrizione [immediatamente (art. 8, par. 2), ma, comunque, dopo che il cittadino dell’Unione ha documentato le condizioni per l’iscrizione (art. 8, par. 3) (3)] (4).

Nel Decreto Legislativo, di contro, l’attestato di iscrizione non è previsto. Sotto questo profilo, crediamo non si possa interpretare il documento contemplato dall’art. 9, c. 2, quale attestazione di iscrizione anagrafica, anziché quale attestazione di richiesta di iscrizione anagrafica (5); la tesi non convince sia per la costruzione del periodo (“è richiesta ... ed è rilasciata immediatamente una attestazione contenente ... la data della richiesta”), sia per il disposto del c. 5, lett. c), e dell’art. 10, c. 3, lett. c) (che individuano, entrambi, l’ “attestato della richiesta di iscrizione anagrafica”), sia, infine, per quanto emerge dal confronto con l’art. 8, par. 2, della Direttiva, ove si parla di (attestato indicante la) data di iscrizione e non di (attestato indicante la) data della richiesta.

La filosofia documentale della Direttiva è sufficientemente chiara, ancorché, a nostro parere, non esente da critiche. L’attestato d’iscrizione - previsto dall’art. 8, par. 2 - ha la funzione di documentare l’osservanza dell’obbligo - di iscrizione - presso le autorità competenti, (se) previsto dallo Stato membro; a tale attestato, non può essere riconosciuta, invece, la funzione di documentare la (prevista) durata del soggiorno, perché non solo non è contemplata l’indicazione della condizione - professionale o non professionale - che lo consente (lavoratore, studente, inattivo, familiare), ma neppure la copertura, numerica (nel senso di quanti familiari eventualmente

coprire, se inattivo o studente) e temporale (nel senso di per quanto tempo), che ne deriva; ed, infatti, non ne è prevista l'esibizione, per il rilascio dell'attestato di soggiorno permanente e della carta di soggiorno permanente (6).

Nel Decreto Legislativo le carenze documentali della Direttiva (*recte*: quelle che noi consideriamo tali) sono amplificate; qui, se si recepisce - e si traduce nel relativo attestato - l'obbligo certificativo, rispetto al soggiorno permanente (7), ci si discosta - e non di poco - dalla Direttiva per l'altro aspetto: l'attestato di iscrizione è ignorato e si prevede la ricevuta della richiesta di iscrizione anagrafica (art. 9, c. 2), anche quale documento idoneo a supportare sia l'analoga richiesta del familiare cittadino dell'Unione (art. 9, c. 5), sia l'istanza di rilascio della Carta di soggiorno da parte del familiare di uno Stato terzo [art. 10, c. 3, lett. c)].

Il Ministero dell'Interno si è dovuto confrontare con questo - confuso - quadro normativo, in particolare con le distorsioni della disciplina di attuazione; l'insufficiente recepimento delle disposizioni comunitarie (che, peraltro, come già abbiamo sottolineato, a loro volta denotano qualche carenza) consente, se non di giustificare, almeno di comprendere le oscillazioni ministeriali, in tema sia di attestato di richiesta di iscrizione che di attestato di iscrizione *tout court*.

In relazione all'attestato di richiesta di iscrizione è da rilevare che, mentre l'allegato 1 alla circolare 19/2007, prevede(va) l'indicazione *il presente attestato viene rilasciato per le finalità connesse alla dimostrazione della regolarità del soggiorno in Italia, superiore ai tre mesi, dei cittadini dell'Unione europea e loro familiari appartenenti all'Unione europea*, lo stesso allegato alla - successiva - circolare 45/2007, la ignora.

Quanto all'attestato di iscrizione, da un lato, la circolare 19/2007, lo prescrive, ma senza suggerire un *modello*, limitandosi a precisare che "dovrà contenere il riferimento della norma ai sensi della quale è stato prodotto (art. 9 del d. lgs. ...)", dall'altro, il parere 3 maggio 2007 propone (il modello concernente) l'attestato da rilasciare dopo l'iscrizione, citando, peraltro, l'attestazione - espressamente - prevista dall'art. 9; infine, la circolare 45/2007, che, per inciso, esordisce con un'imprecisione (8), recepisce la ratio della Direttiva: si sottolinea, infatti, che "l'attestazione non è un documento che autorizza il soggiorno, ma ha il diverso scopo di dimostrare l'avvenuto adempimento da parte del cittadino dell'Unione europea, dell'obbligo di iscriversi all'anagrafe, secondo le modalità indicate nel decreto legislativo"; anche il modello suggerito (il Ministero precisa, infatti, che "gli allegati 1 e 2 costituiscono i modelli che è possibile utilizzare") dalla circolare (9) sembra allineato alla Direttiva: oggetto dell'attestazione è, infatti, l'(avvenuta) iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, "ai sensi del decreto legislativo del 6 febbraio 2007, n. 30" (10); sussistono, peraltro, tre elementi anomali, in quanto potenziali indicatori di una diversa funzione dell'attestato: la validità "a tempo indeterminato", affermata nell'Avvertenza, la specifica concernente la condizione lavorativa o la cittadinanza italiana e la fruibilità da parte degli iscritti in anagrafe antecedentemente all'entrata in vigore del Decreto Legislativo.

Da quanto esposto crediamo sia erronea la convinzione in premessa: l'attestato di iscrizione, seppur non previsto dal Decreto Legislativo, è puntualmente individuato dalla Direttiva.

Note

(1) "Per soggiorni superiori a tre mesi, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di richiedere l'iscrizione del cittadino dell'Unione presso le autorità competenti del luogo di residenza, comprovata da un attestato di iscrizione rilasciato a tal fine"

(2) Sulla facoltatività della (istituzione di un sistema di) iscrizione, si veda anche l'art. 10, par. 2, lett. c), che prevede, "in mancanza di un sistema di iscrizione, qualsiasi prova del soggiorno"

(3) Su tale aspetto, si veda anche la Relazione, sub art. 8: "l'attestato di iscrizione costituisce una sorta di ricevuta per il cittadino e una prova, per le autorità, dell'avvenuto adempimento della

formalità" ed "è rilasciato immediatamente dall'ufficio responsabile, dopo l'adempimento delle formalità previste ai paragrafi 3, 4 o 6".

(4) Sia l'attestato di iscrizione che l'attestato di soggiorno permanente hanno natura dichiarativa, in quanto il diritto al soggiorno - superiore a tre mesi o permanente - può essere documentato con qualsiasi altro mezzo di prova: si veda, *per relationem*, l'art. 25, par. 1, ove si afferma che le attestazioni non possono "in nessun caso essere un prerequisito per l'esercizio di un diritto o il completamento di una formalità amministrativa, in quanto la qualità di beneficiario dei diritti può essere attestata con qualsiasi altro mezzo di prova"; in parte qua, la Direttiva recepisce l'orientamento della Corte di Giustizia sulla natura - meramente - dichiarativa della carta di soggiorno: cfr. la sentenza 8 aprile 1976, n. 48/75

(5) Attestazione (di richiesta di iscrizione anagrafica), per inciso, già prevista dalla disciplina di settore: cfr. art. 13, c. 2, del Regolamento anagrafico (norma implicitamente richiamata dallo stesso Decreto Legislativo: si veda l'art. 9, c. 6). Né crediamo si possa sostenere la necessità di un precetto (di valore) legislativo per integrare la ricevuta de qua con l'indicazione della cittadinanza dell'interessato e con il riferimento alla disciplina comunitaria

(6) Si veda anche l'art. 21, che individua "qualsiasi mezzo di prova ammesso dallo Stato membro ospitante" per documentare la "continuità del soggiorno, ai fini della presente direttiva"

(7) Anche nella disciplina interna, l'attestato di soggiorno permanente ha natura dichiarativa: cfr. l'art. 19, c. 4 ("la qualità di titolare di diritto di soggiorno e di titolare di diritto di soggiorno permanente può essere attestata con qualsiasi mezzo di prova previsto dalla normativa vigente"). Analoga connotazione permea l'attestato della richiesta di iscrizione, ai sensi dei principi generali della disciplina anagrafica e, prima ancora, di quelli del diritto amministrativo

(8) "l'articolo 9 del decreto legislativo n. 30/2007 prevede che all'iscrizione anagrafica del cittadino dell'Unione consegua il rilascio di un' "attestazione contenente l'indicazione del nome...": già abbiamo esposto *supra* le motivazioni che, a nostro parere, non consentono di identificare l'attestato di iscrizione nel documento contemplato dall'art. 9, c. 2; tra l'altro, sembra significativo che, mentre l'allegato 1, relativo all'*attestazione di richiesta di iscrizione anagrafica di cittadino dell'Unione europea*, richiama l'art. 9, c. 2, del Decreto Legislativo, l'allegato 2, concernente l'*attestazione di iscrizione anagrafica di cittadino dell'Unione europea*, evochi, latamente, il Decreto Legislativo

(9) Modello che contiene delle *varianti* - di natura *formale*, secondo MINARDI, *L'attestazione di iscrizione anagrafica di cittadino dell'Unione europea non è un certificato di residenza - Emanata la circolare n. 45*, in *Anusca newsletter*, 24 settembre 2007, n. 16 (e in *Notiziario Anusca*, 2007, n. 9 *bis*, 1, 11) - rispetto al precedente fac-simile, allegato al parere 3 maggio 2007: modifiche nell'intestazione (*attestazione di iscrizione anagrafica di cittadino dell'Unione europea*, anziché *attestazione di regolarità del soggiorno per i cittadini dell'Unione europea*), nelle premesse (con il depennamento della precisazione *dato atto che il richiedente risulta in possesso delle condizioni previste dal decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007*), nelle generalità (mediante l'inserimento della specifica concernente la - eventuale - condizione di *familiare di cittadino dell'Unione che svolge un'attività lavorativa in Italia o di cittadino italiano*), e nell'oggetto (*è stato iscritto nell'anagrafe della popolazione residente di questo Comune in data...*, ai sensi del decreto legislativo del 6 febbraio 2007, n. 30, anziché *è in possesso delle condizioni di soggiorno previste per i cittadini dell'Unione europea*)

(10) Ovvero: verificata la regolarità del soggiorno; sotto questo profilo, concordiamo con MINARDI, *op. cit.*, sulla natura formale della modifica: l'ufficiale d'anagrafe attestava prima ed

attesta ora che il cittadino dell'Unione è stato iscritto in anagrafe dopo aver accertato la sussistenza delle condizioni contemplate dal Decreto Legislativo.



Immigrazione.
biz

Scheda a cura di: Rober Panozzo
autore di saggi in materia di cittadinanza, anagrafe della
popolazione, diritto di famiglia e immigrazione
29/11/2008