



ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI BENEFICIARI DEL SAI

GUIDA PRATICA



Servizio Centrale

del SISTEMA di ACCOGLIENZA e INTEGRAZIONE



MINISTERO
DELL'INTERNO

**ISCRIZIONE ANAGRAFICA
DEI BENEFICIARI DEL SAI**

GUIDA PRATICA

La Guida, realizzata dal Servizio Centrale del SAI,
è stata curata da Paolo Fasano,
responsabile U.O. Politiche per l'Immigrazione e la cittadinanza
del Comune di Ravenna, esperto Anusca.

Finito di stampare nel novembre 2024
da Tipografia Grasso Antonino sas

Stampato su carta Nautilus Classic
Certificata FSC Riciclata 100%



Servizio Centrale del SAI
Sistema di Accoglienza e Integrazione

Via delle Quattro Fontane 116, Roma 00187
Telefono +39.06.7698.0811
info@serviziocentrale.it
www.retesai.it

INDICE

PRIMA PARTE	7
PREFAZIONE	9
PREMESSA	11
ELEMENTI DI COMPLESSITÀ	13
• Quali sono i livelli di competenza della materia anagrafica	
• Quali normative si applicano	
IL CONCETTO DI RESIDENZA	17
• Perché è così importante la residenza	
• È «solo» un diritto?	
IL PROCEDIMENTO ANAGRAFICO	
LA RESIDENZA IN TEMPO REALE	21
• Il provvedimento di iscrizione	
• I motivi ostativi	
• L'annullamento	
• Il silenzio assenso	
• Schede pratiche	
I REQUISITI	29
• Quali sono i requisiti fondamentali	
• Come documentare il requisito soggettivo	
• Come documentare il requisito oggettivo	
• Come dimostrare la regolarità del soggiorno	
• Deroghe all'esibizione del permesso di soggiorno	
• È possibile dichiarare la residenza durante il periodo di rinnovo del permesso di soggiorno?	
LE MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE DI RESIDENZA	35

SECONDA PARTE

39

**I BENEFICIARI DEL SISTEMA PER L'ACCOGLIENZA E
L'INTEGRAZIONE (SAI)**

41

- La gestione anagrafica dei beneficiari del sistema di accoglienza
- Iscrizione anagrafica del richiedente asilo
- L'assenza del passaporto
- L'assenza dei certificati familiari e personali
- Scheda pratica - Elenco dei documenti per richiedere l'iscrizione anagrafica di cittadina/o richiedente asilo
- L'anagrafe deve concordare la visita presso la struttura del progetto SAI ai fini dell'accertamento della dimora abituale?
- Cosa succede in caso di assenza della persona durante il controllo della dimora
- La convivenza anagrafica
- Scheda - Elenco dei documenti per richiedere l'iscrizione anagrafica di cittadina/o richiedente asilo presso una convivenza anagrafica:
- Iscrizione anagrafica con ricevuta della richiesta del primo permesso per protezione speciale
- Iscrizione anagrafica di cittadino/a titolare di permesso di soggiorno per protezione temporanea
- Scheda pratica - Elenco dei documenti per richiedere la prima iscrizione in convivenza anagrafica di cittadina/o titolare di permesso di soggiorno per protezione temporanea accolto nel progetto SAI Iscrizione anagrafica dei minori non accompagnati (MNA)
- Scheda pratica - Elenco dei documenti per l'iscrizione in convivenza anagrafica di Mna richiedente asilo
- Elenco dei documenti per l'iscrizione in convivenza anagrafica di Mna con permesso per minore età
- L'iscrizione anagrafica di altre tipologie di utenza accolte nei progetti SAI
- Elenco dei documenti per l'iscrizione in convivenza anagrafica di titolari di permesso ex artt. 18, 18 bis, 20, 22 del dlgs. 286/98 accolti nei progetti SAI

LA CARTA DI IDENTITA'	57
<ul style="list-style-type: none">• La carta di identità elettronica (CIE)• Il richiedente asilo può richiedere la Carta di identità elettronica (CIE)?• Quesiti dalla Rete SAI	
CONCLUSIONI	63
<ul style="list-style-type: none">• L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)• La Piattaforma digitale nazionale	
QUESITI DALLA RETE SAI	67
NOTE	75

PRIMA PARTE

PREFAZIONE

La presente guida pratica all'iscrizione anagrafica per i beneficiari del Sistema di Accoglienza e Integrazione – SAI ha lo scopo di raccogliere e descrivere in un unico testo le procedure relative all'iscrizione anagrafica, rispondendo in questo modo alle numerose richieste di chiarimento e assistenza che il Servizio Centrale riceve dai progetti territoriali. La Guida è stata pertanto realizzata con l'intento di sintetizzare e chiarire informazioni, utilizzando un linguaggio accessibile e diretto, nonché fornendo indicazioni pratiche, per mettere a disposizione degli operatori SAI un concreto strumento di lavoro per orientarsi nel percorso dell'iscrizione anagrafica. La residenza, che così si acquisisce, rappresenta un passaggio cruciale per l'effettivo esercizio di diritti e doveri della persona che potrà accedere a specifiche tutele sociali e assistenziali, rappresentando altresì tangibile legame alla comunità e senso di appartenenza al territorio e quindi potente fattore di inclusione.

Conoscere e orientarsi meglio nella procedura amministrativa in tema di iscrizione anagrafica potrà consentire una maggiore fluidità dei percorsi di integrazione, permettendo di operare nel rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa, che richiede che le procedure siano efficienti e ottimizzate, per garantire l'accesso ai diritti in modo tempestivo e senza oneri eccessivi.

La pubblicazione potrà dunque contribuire alla crescita delle competenze delle équipes della rete SAI e quindi alla costante qualificazione degli interventi messi in atto a favore dei beneficiari accolti e anche per questo ringraziamo tutti gli operatori che attraverso i loro quesiti hanno reso possibile la migliore identificazione del bisogno di chiarezza che è l'obiettivo che la divulgazione di questa guida intende soddisfare.

Virginia Costa
Responsabile Servizio Centrale SAI

PREMESSA

«La libertà di circolazione e di residenza è un particolare aspetto della libertà personale o individuale. L'esigenza di una garanzia costituzionale di tale libertà è stata avvertita da numerosi Stati, che vi hanno dedicato norme specifiche».

Inizia così la relazione della Commissione per la Costituzione¹, datata 22 novembre 1946 sul "Diritto alla libertà di circolazione e di residenza", che sviluppa un'approfondita comparazione anche storica tra le Costituzioni degli Stati con riferimento alle norme specifiche che tutelano tali libertà. Tale documento propedeutico alla stesura degli articoli 14, 15 e 16 della Costituzione chiarisce che cosa si intenda per libertà di circolazione e di residenza: *«la libertà di circolazione all'interno di uno Stato (comprensiva sia della facoltà di viaggiare, sia di quella di trattenersi e di fissare la propria dimora in ogni parte del territorio nazionale); e la libertà di poter entrare nel territorio dello Stato, di poter uscirne e di poter tornarvi».*

La legislazione anagrafica che oggi disciplina l'iscrizione del cittadino nell'anagrafe della popolazione residente è quindi di diretta derivazione costituzionale².

L'applicazione di tale normativa non avviene in modo uniforme sul territorio nazionale, con prassi spesso differenziate da un Comune all'altro.

Pertanto scopo di questa guida è accompagnare le équipes SAI nella conoscenza e nella gestione di alcuni aspetti del procedimento amministrativo di iscrizione anagrafica, al fine di facilitare i percorsi di autonomia dei beneficiari dei progetti.

ELEMENTI DI COMPLESSITÀ

ELEMENTI DI COMPLESSITÀ

Brevemente indichiamo due fattori che incidono sul procedimento in termini di complessità: i differenti livelli di competenza e l'ampia normativa di riferimento.

Livelli di competenza della materia anagrafica

L'Anagrafe è materia di competenza legislativa esclusiva³ dello Stato, che mantiene in capo a sé anche la potestà regolamentare. Il ministero dell'Interno e l'ISTAT svolgono funzioni di indirizzo e di vigilanza sulla regolare tenuta delle anagrafi.

La funzione amministrativa è invece delegata ai sindaci che operano in qualità di ufficiali di governo⁴, ma qualunque delega o revoca della funzione di ufficiale di anagrafe a dipendenti comunali deve essere approvata dal prefetto.

Tale architettura dei livelli di competenza istituzionali resta invariata con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione che modifica il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Pertanto, le vertenze che sorgono tra uffici anagrafici sono risolte dal Prefetto, se esse interessano comuni appartenenti alla stessa provincia e dal Ministero dell'interno, sentito l'Istituto nazionale di statistica, se esse interessano comuni appartenenti a province diverse.

Le segnalazioni al Ministero dell'interno vengono effettuate dalle competenti prefetture, dopo aver disposto gli opportuni accertamenti il cui esito, corredato degli atti dei comuni interessati, viene comunicato con eventuale parere.

Ricordiamo che "condizione giuridica dello straniero, immigrazione e asilo" sono materie di competenza legislativa⁵, regolamentare e amministrativa esclusive dello Stato. Le funzioni amministrative sono esercitate dallo Stato attraverso i propri uffici periferici: Prefetture, Questure, sportelli unici per l'immigrazione.

Il Prefetto presiede il Consiglio territoriale per l'immigrazione, in cui sono rappresentati le amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attive nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con il compito di affrontare le problematiche locali.

I funzionari degli enti locali titolari delle progettualità SAI hanno quindi come

interlocutori non solo i colleghi degli uffici anagrafe, ma la Prefettura, il Consiglio territoriale dell'immigrazione e la Questura, al fine di risolvere le problematiche che possano ostacolare l'accesso a questo importante diritto da parte dei beneficiari dei progetti.

Normativa di riferimento

Di seguito alcuni testi normativi che intervengono sul procedimento di iscrizione anagrafica:

- Artt. 16e 117 Cost.;
- legge n. 1228 del 1954;
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989;
- Decreto legge n. 5/2012 convertito con la legge n. 35/2012;
- Codice civile;
- TULPS (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza);
- Decreto legislativo n. 82/2005;
- Legge n. 241/1990;
- Decreto legislativo. n. 286/1998;
- Decreto legislativo n. 142/2015;
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999;

Vi sono tre importanti riforme da tenere in considerazione per comprendere appieno il procedimento di iscrizione anagrafica: le riforme denominate della "Residenza in tempo reale", dell'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e, in prospettiva, della Piattaforma digitale nazionale dati (PDND).

IL CONCETTO DI RESIDENZA

IL CONCETTO DI RESIDENZA

Il Codice civile definisce la residenza come il luogo in cui la persona ha la dimora abituale distinguendola dal domicilio, definito, invece, come il luogo ove essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi⁶. Nella sentenza n. 1738 del 14 marzo 1986 la Cassazione civile sez. II afferma: *“La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall’elemento oggettivo della permanenza in tale luogo e dall’elemento soggettivo dell’intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali. Questa stabile permanenza sussiste anche quando la persona si rechi a lavorare o a svolgere altra attività fuori del comune di residenza, sempre che conservi in esso l’abitazione, vi ritorni quando possibile e vi mantenga il centro delle proprie relazioni familiari e sociali”*.

Perché è così importante la residenza

Nella premessa abbiamo già indicato come il diritto di circolazione e di residenza sia una parte essenziale della nostra libertà individuale e i padri costituenti hanno ritenuto fondamentale prevederne un’espressa tutela costituzionale.

Sul piano pratico la residenza è il principale criterio di collegamento tra cittadino e territorio, sempre più utilizzato per definire la platea dei potenziali beneficiari di prestazioni, servizi e diritti fondamentali, politici, sociali, economici e sanitari. È un diritto che possiamo definire “propedeutico” per l’esercizio di altri diritti fondamentali.

Inoltre la registrazione amministrativa della popolazione costituisce il presupposto necessario per l’esercizio di importanti funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico a quelle sanitarie, da quelle di monitoraggio e statistica demografica a quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi, all’erogazione di servizi pubblici e all’attribuzione di oneri, e consente alla pubblica amministrazione di basare la propria azione su una rappresentazione veritiera della situazione effettiva della popolazione residente in un determinato territorio⁷. Per questo l’iscrizione anagrafica viene definita come un diritto-dovere del cittadino.

È “solo” un diritto?

L'iscrizione anagrafica non è solo un diritto, ma anche un dovere in quanto la regolare tenuta dell'anagrafe risponde all'interesse pubblico di garantire una rappresentazione veritiera della situazione effettiva della popolazione residente sul territorio. Tale interesse configura l'iscrizione anagrafica come un diritto-dovere: vi è l'obbligo per gli interessati di rendere le dichiarazioni anagrafiche e per l'ufficiale di anagrafe di procedere anche d'ufficio⁸. L'art. 2 della norma anagrafica, legge n. 1228 del 1954, stabilisce infatti che è fatto obbligo a ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti la mutazione di posizioni anagrafiche. La legge anagrafica prevede anche delle sanzioni pecuniarie per la violazione dell'obbligo di iscrizione⁹. È quindi un diritto soggettivo, ma è anche un dovere, la cui violazione è sanzionata.

IL PROCEDIMENTO ANAGRAFICO

IL PROCEDIMENTO ANAGRAFICO

LA RESIDENZA IN TEMPO REALE

Nel corso degli ultimi 30 anni abbiamo assistito a numerosi interventi del legislatore che hanno avuto come obiettivo un riequilibrio del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. Ne sono un'importante testimonianza le modifiche normative che hanno interessato la legge n. 241 del 1990, la legge quadro sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti. Nel 2012 viene approvata la riforma denominata "Residenza in tempo reale", contenuta nell'art. 5 del decreto legge n. 5/2012 convertito con la legge n. 35/2012¹⁰, che capovolge lo schema del procedimento di iscrizione anagrafica, in nome dell'esigenza di un procedimento anagrafico più rapido e allineato alla velocità dei percorsi di carattere sociale ed economico, in linea con quanto avviene negli altri Stati membri dell'Unione, e di una pubblica amministrazione meno diffidente, che dà fiducia alle dichiarazioni del cittadino, senza rinunciare ai controlli che avvengono in larga parte successivamente. Tale riforma stabilisce che, in presenza di una domanda ricevibile, si debba procedere all'iscrizione nell'elenco della popolazione residente a tutti gli effetti di legge entro due giorni lavorativi dalla data della dichiarazione, mentre nei 45 giorni successivi si effettuano gli accertamenti di legge.

Questa normativa scioglie un altro complesso e annoso nodo del dibattito tra operatori. Molti esperti, dopo l'entrata in vigore del regolamento anagrafico, il DPR n. 223/1989, sostenevano infatti che il procedimento di iscrizione anagrafica avesse un carattere di specialità e per questo andava sottratto alla normativa generale che disciplina il procedimento amministrativo. Dopo oltre venti anni, nel 2012, con la riforma emerge chiaramente - e nessuno più osa metterlo in discussione - che il procedimento di iscrizione anagrafica sia soggetto alla legge quadro sul procedimento amministrativo, la legge n. 241/1990.

Le conseguenze pratiche sono rilevanti: si applicano importanti istituti a tutela del cittadino, in particolare gli articoli 2, 10 bis e 20 della legge n. 241/1990.

Il provvedimento di iscrizione

L'art. 2 della legge n. 241/1990 stabilisce che le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concludere il procedimento amministrativo mediante l'adozione di un provvedimento espresso¹¹.

Pertanto, l'ufficiale d'anagrafe nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione della dichiarazione effettua l'iscrizione anagrafica, i cui effetti giuridici decorrono dalla data di presentazione, e rilascia il provvedimento, non la ricevuta di avvio del procedimento.

Il cittadino può utilizzare il provvedimento di iscrizione a tutti gli effetti di legge e può richiedere il rilascio della carta di identità.

Entro quarantacinque giorni dalla ricezione della dichiarazione di residenza l'ufficiale di anagrafe accerta l'effettiva sussistenza degli altri requisiti previsti dalla legislazione vigente.

I motivi ostativi

Se emergono motivi ostativi all'iscrizione, entro il termine di 45 giorni l'ufficiale di anagrafe deve comunicarlo al diretto interessato ai sensi dell'articolo 10-bis della legge n. 241/1990.

Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione il cittadino ha il diritto di presentare per iscritto le proprie osservazioni, eventualmente corredate da documenti.

La comunicazione dei motivi ostativi ex articolo 10 bis della suddetta legge sospende i termini di 45 giorni del procedimento, che ricominciano a decorrere dal decimo giorno successivo alla presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza dei 10 giorni dalla notifica della comunicazione.

L'annullamento

Se in seguito alla comunicazione ex art. 10-bis della legge n. 241/1990, le osservazioni presentate non vengano accolte o sia decorso inutilmente il termine per la presentazione delle stesse, l'ufficiale di anagrafe annulla il provvedimento di iscrizione con decorrenza dalla data di ricezione della dichiarazione e provvede al ripristino della posizione anagrafica precedente, motivando sul mancato accoglimento della dichiarazione.

Il silenzio assenso

Se invece sono trascorsi quarantacinque giorni dalla presentazione della dichiarazione senza che emergano motivi ostativi, eventuali requisiti mancanti o accertamenti con esito negativo, quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della dichiarazione ai sensi dell'articolo 20 della stessa legge n. 241 del 1990¹², che disciplina l'istituto del silenzio assenso, senza ulteriori comunicazioni.

Analogamente, nel caso in cui i 45 gg., ripresi a decorrere dopo la sospensione ex art. 10 bis della suddetta legge e la presentazione delle osservazioni, sono trascorsi senza che sia pervenuto un provvedimento motivato di annullamento, quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data di ricezione della dichiarazione sempre secondo l'istituto del silenzio assenso.

SCHEDE PRATICHE - 3 possibili iter cronologici di un caso tipico

1° IPOTESI

- 1) Accoglienza in una progettualità SAI e manifestazione di volontà di un titolare di protezione (debitamente informato sui diritti e doveri in Italia) di dichiarare la propria residenza;
- 2) Entro 20 giorni dal verificarsi dei fatti (intenzione di richiedere l'iscrizione presso la struttura di accoglienza) viene resa la dichiarazione di residenza all'anagrafe territorialmente competente;
- 3) La domanda è ricevibile e viene rilasciata la ricevuta di avvio del procedimento da parte dell'anagrafe (se è irricevibile => provvedimento motivato di irricevibilità);
- 4) Entro i successivi due giorni lavorativi l'ufficiale di anagrafe effettua la registrazione e rilascia il provvedimento di iscrizione anagrafica;
- 5) Il titolare di protezione, acquisito il provvedimento di iscrizione anagrafica, può richiedere la carta di identità;
- 6) Nei 45 giorni successivi dalla data di presentazione della dichiarazione l'ufficiale di anagrafe effettua gli accertamenti;
- 7) Decorso 45 giorni senza comunicazioni di motivi ostativi si completa il procedimento senza ulteriori comunicazioni.

2° IPOTESI

- 1) Accoglienza in una progettualità SAI e manifestazione di volontà di un titolare di protezione (debitamente informato sui diritti e doveri in Italia) di dichiarare la propria residenza;
- 2) Entro 20 giorni dal verificarsi dei fatti (intenzione di richiedere l'iscrizione presso la struttura di accoglienza) viene resa la dichiarazione di residenza all'anagrafe territorialmente competente;
- 3) La domanda è ricevibile e viene rilasciata la ricevuta di avvio del procedimento da parte dell'anagrafe (se è irricevibile => provvedimento motivato di irricevibilità);
- 4) Entro i successivi due giorni lavorativi l'ufficiale di anagrafe effettua la registrazione e rilascia il provvedimento di iscrizione anagrafica;
- 5) Il titolare di protezione, acquisito il provvedimento di iscrizione anagrafica, può richiedere la carta di identità;
- 6) Nei 45 giorni successivi dalla data di presentazione della dichiarazione l'ufficiale di anagrafe effettua gli accertamenti;
- 7) Comunicazione ai sensi dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990 di motivi ostativi emersi con gli accertamenti di legge;
- 8) Il cittadino, assistito dall'équipe SAI, non risponde alla comunicazione oppure fa pervenire osservazioni che non vengono accolte;
- 9) L'ufficiale di anagrafe annulla il provvedimento di iscrizione e ripristina la posizione anagrafica precedente, con un provvedimento motivato del mancato accoglimento della dichiarazione.

3° IPOTESI

- 1) Accoglienza in una progettualità SAI e manifestazione di volontà di un titolare di protezione (debitamente informato sui diritti e doveri in Italia) di dichiarare la propria residenza;
- 2) Entro 20 giorni dal verificarsi dei fatti (intenzione di richiedere l'iscrizione presso la struttura di accoglienza) viene resa la dichiarazione di residenza all'anagrafe territorialmente competente;
- 3) La domanda è ricevibile e viene rilasciata la ricevuta di avvio del procedimento da parte dell'anagrafe (se è irricevibile => provvedimento motivato di irricevibilità);
- 4) Entro i successivi due giorni lavorativi l'ufficiale di anagrafe effettua la registrazione e rilascia il provvedimento di iscrizione anagrafica;
- 5) Il titolare di protezione, acquisito il provvedimento di iscrizione anagrafica, può richiedere la carta di identità;
- 6) Nei 45 giorni successivi dalla data di presentazione della dichiarazione l'ufficiale di anagrafe effettua gli accertamenti;
- 7) Comunicazione ai sensi dell'art. 10 bis della legge n. 241/1990 di motivi ostativi emersi con gli accertamenti di legge;
- 8) Il cittadino fa pervenire entro 10 giorni dalla notifica osservazioni e/o documenti che sanano le criticità emerse in fase di accertamento;
- 9) Trascorsi ulteriori 10 giorni dalla trasmissione delle osservazioni ricomincia a decorrere il termine di 45 giorni per la conclusione del procedimento

I REQUISITI

I REQUISITI

I requisiti per l'iscrizione anagrafica

I requisiti per l'iscrizione anagrafica sono:

- la volontà di stabilirsi in un determinato territorio, requisito soggettivo che si assolve con la presentazione della dichiarazione di residenza debitamente compilata e sottoscritta dal diretto interessato o da chi ne esercita la tutela legale;
- la dimora abituale, l'elemento oggettivo di permanenza in un determinato luogo, dichiarata dal diretto interessato o da chi ne esercita la tutela legale e accertata dall'ufficiale di anagrafe, anche mediante la polizia locale.

Per il cittadino di Paese terzo vi sono due ulteriori requisiti:

- la regolarità del soggiorno¹³, condizione necessaria per equipararlo al cittadino italiano ai fini delle iscrizioni e delle mutazioni anagrafiche.
- Per la prima iscrizione dall'estero il cittadino di Paese terzo deve inoltre comprovare la propria identità mediante il passaporto o altro documento equipollente.

Riepilogo dei requisiti necessari

- Requisito soggettivo: volontà di stabilirsi in un luogo
- Requisito oggettivo: dimora abituale
- Regolarità del soggiorno: per i cittadini di Paesi Terzi
- Passaporto: per l'identificazione al momento della prima iscrizione dall'estero

L'iscrizione è quindi l'esito di un procedimento amministrativo diretto ad accertare una situazione di fatto, la dimora abituale, e non è un provvedimento concessorio. Come ha precisato la Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 449, del 19 giugno 2000, è un diritto soggettivo per il cittadino e un obbligo per l'ufficiale d'anagrafe.

La funzione dell'anagrafe è quindi essenzialmente quella di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale¹⁵. Non ha

discrezionalità, ma compiti di mero accertamento¹⁶. Il personale dell'anagrafe ha l'obbligo di osservare il segreto su tutte le notizie di cui venga a conoscenza a causa delle sue funzioni¹⁷.

Come documentare il requisito soggettivo

La volontà di risiedere in una determinata località in Italia si manifesta con la presentazione della dichiarazione di residenza debitamente compilata e sottoscritta dal diretto interessato o da chi ne esercita la tutela legale.

La modulistica deve essere conforme a quella ministeriale - v. <https://dait.interno.gov.it/servizi-demografici/circolari/circolare-n9-del-27-aprile-2012> - ed è reperibile sui siti istituzionali di ogni ente locale.

Perché la domanda sia ricevibile devono essere compilati i campi contrassegnati con un asterisco e vanno allegate alla dichiarazione le copie del permesso di soggiorno e, per la prima iscrizione dall'estero, del passaporto; entrambi i documenti in corso di validità.

In presenza di dichiarazioni non corrispondenti al vero, si applicano gli articoli 75 e 76 del DPR n. 445/2000, i quali dispongono rispettivamente la decadenza dai benefici acquisiti per effetto della dichiarazione, nonché il rilievo penale della dichiarazione mendace¹⁸. Ove nel corso degli accertamenti emergano discordanze con la dichiarazione resa, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto è emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza.

Come documentare il requisito oggettivo

La dimora abituale viene dichiarata dal diretto interessato o da chi ne ha la tutela legale, ed è accertata dall'ufficiale di anagrafe del Comune presso il quale si richiede l'iscrizione, eventualmente con l'ausilio della polizia locale.

Se la persona è ospite di misure di accoglienza finanziate con risorse pubbliche (SAI, ma anche Cas o rete antitratta), è opportuno che la dichiarazione di residenza sia accompagnata da attestazione del responsabile del progetto di presa in carico della persona e di dimora presso la struttura di accoglienza con copia del proprio documento di riconoscimento e indicazione dei riferimenti dell'ente di appartenenza per eventuali comunicazioni da parte dell'anagrafe.

In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza¹⁹.

Compito dell'ufficiale di anagrafe è dunque quello di accertare la corrispondenza tra quanto dichiarato dal cittadino, cioè l'intenzione di risiedere stabilmente nel Comune, e la situazione di fatto²⁰, ovvero l'effettiva presenza abituale dello stesso, che dovrà formare oggetto di apposito accertamento.

Come dimostrare la regolarità del soggiorno

L'articolo 6 comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998 stabilisce che il cittadino di Paese terzo debba documentare la regolarità del proprio soggiorno attraverso la presentazione del permesso di soggiorno in corso di validità. Tale documento deve, infatti, essere esibito ogni qual volta si voglia richiedere alla pubblica amministrazione un provvedimento, una licenza, un'autorizzazione oppure un'iscrizione, fatte salve alcune eccezioni²¹.

Per l'iscrizione anagrafica non rilevano né la durata, né il motivo del permesso di soggiorno. L'articolo 6 comma 7 del decreto legislativo n. 286/1998, quando richiama la regolarità del soggiorno ai fini dell'equiparazione con il cittadino italiano, non distingue infatti tra le diverse tipologie di permesso di soggiorno, né condiziona l'iscrizione anagrafica a una durata minima del permesso, come invece avveniva in passato. Una volta verificata la regolarità del soggiorno, l'equiparazione al cittadino italiano comporta l'applicazione della normativa anagrafica: la legge anagrafica 24 dicembre 1954, n. 1228, e il regolamento anagrafico, decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223²².

Fatti salvi i casi in cui sia possibile derogare alla presentazione del permesso di soggiorno in corso di validità, la dichiarazione di residenza priva della copia del permesso di soggiorno comporta un provvedimento di irricevibilità, che comunque deve essere motivato dall'ufficiale di anagrafe.

Deroghe all'esibizione del permesso di soggiorno

La regola generale per documentare la regolarità del soggiorno è che il cittadino debba esibire il permesso di soggiorno in corso di validità ai sensi dell'art. 6 co. 2 del decreto legislativo n.286/1998. Nel corso degli anni il legislatore e il

ministero dell'Interno hanno introdotto delle deroghe al principio generale per disciplinare alcune fattispecie: cittadino di paese terzo con permesso in corso di rinnovo, che ha fatto ingresso per motivi di lavoro o di famiglia, richiedente la cittadinanza italiana per discendenza, minore in regime di affido in attesa di adozione, richiedente asilo, etc.

Riportiamo le principali disposizioni:

- Direttiva del ministero dell'Interno 05/08/2006;
- Circolare del ministero dell'Interno n. 42 del 17/11/2006;
- Direttiva del ministero dell'Interno 20/02/2007;
- Circolare del ministero dell'Interno n. 16 del 02/04/2007;
- Circolare del ministero dell'Interno n. 43 del 02/08/2007;
- Circolari del ministero dell'Interno n. 32 del 13/06/2007;
- Circolare del ministero dell'Interno n. 52 del 28/09/2007;
- Direttiva del ministero dell'Interno 20/02/2007;
- Circolare del ministero dell'Interno n. 14 del 31/10/2008;
- Art. 5 bis decreto legislativo n.142/2015;

In questi casi, espressamente richiamati dal ministero o disciplinati dal legislatore, la dichiarazione di residenza può essere accompagnata da documentazione alternativa alla copia del permesso di soggiorno in corso di validità.

È possibile dichiarare la residenza durante il periodo di rinnovo del permesso di soggiorno?

La circolare del ministero dell'Interno n. 42 del 17/11/2006 stabilisce che è possibile procedere *“all'iscrizione anagrafica nei confronti dei cittadini stranieri extracomunitari mai inseriti nei registri della popolazione residente ovvero cancellati dagli stessi per irreperibilità e ricomparsi successivamente, a condizione che la domanda di rinnovo sia stata presentata prima della scadenza del permesso di soggiorno o entro sessanta giorni dalla scadenza dello stesso, e che sia stata rilasciata dall' ufficio la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rinnovo”*²³.

LE MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE DI RESIDENZA

LE MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE DI RESIDENZA

È possibile presentare le dichiarazioni anagrafiche non solo attraverso l'apposito sportello comunale, ma anche per raccomandata, per fax e per via telematica.

Quest' ultima possibilità è consentita a una delle seguenti condizioni:

- a) dichiarazione sottoscritta con firma digitale;
- b) l'autore identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica, della carta nazionale dei servizi, o comunque con strumenti che consentano l'individuazione del soggetto che effettua la dichiarazione;
- c) dichiarazione trasmessa attraverso la casella di posta elettronica certificata del dichiarante;
- d) dichiarazione sottoscritta trasmessa tramite posta elettronica semplice, dopo essere stata scansionata, insieme con la copia del documento d'identità del dichiarante²⁴.

Ciascun Comune deve pubblicare sul proprio sito istituzionale gli indirizzi esatti ai quali inoltrare le dichiarazioni, con particolare riferimento all'indirizzo postale, di posta elettronica, nonché al numero di fax.

Tale adempimento, espressamente previsto dal regolamento anagrafico, oltre a rappresentare una semplificazione per il cittadino, è essenziale per il Comune destinatario, il quale entro due giorni lavorativi dalla presentazione deve provvedere alla registrazione della dichiarazione stessa²⁵.

L'ente locale, titolare di SAI, facilita la connessione dei servizi e delle attività di accoglienza integrata con gli altri sistemi interni ed esterni all'amministrazione comunale (servizio sociale, servizio anagrafe, Ausl, Prefettura, ufficio protezione della Questura, etc.), anche attraverso accordi procedurali. L'équipe deve dialogare con tali servizi, dosando la comunicazione informale e orale con quella formale. In alcuni contesti può essere utile spersonalizzare la presentazione delle dichiarazioni anagrafiche utilizzando la posta elettronica semplice, purché le dichiarazioni siano sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità, in quanto equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa in presenza del dipendente addetto al procedimento ai sensi dell'art. 5 co. 2 decreto legge n. 5/2012 convertito con la

legge n. 35/2012. L'ufficiale di anagrafe dovrà procedere: con il provvedimento di irricevibilità o di iscrizione ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241/1990.

Infatti, il mancato avvio del procedimento da parte dell'ufficio competente, a seguito di istanza inviata ai sensi e con le modalità sopra indicate, può comportare responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare dello stesso²⁶.

SECONDA PARTE

I BENEFICIARI DEL SISTEMA PER L'ACCOGLIENZA E L'INTEGRAZIONE (SAI)

I BENEFICIARI DEL SISTEMA PER L'ACCOGLIENZA E L'INTEGRAZIONE (SAI)²⁷

Gli enti locali titolari di SAI possono accogliere, nei limiti dei posti disponibili, titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, nonché - qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati - anche i titolari dei permessi di soggiorno per:

- a) protezione speciale di cui all'art. 19 co. 1 DLGS. n. 286/1998;
- a-bis) cure mediche di cui all'art. 19 co. 2 lettera d bis) del DLGS. n. 286/1998;
- b) protezione sociale, di cui all'art. 18 DLGS. n. 286/1998;
- c) violenza domestica, di cui all'art. 18-bis DLGS. n. 286/1998;
- d) calamità, di cui all'art. 20-bis DLGS. n. 286/1998;
- e) particolare sfruttamento lavorativo, di cui all'art. 22, comma 12-quater DLGS. n. 286/1998;
- f) atti di particolare valore civile, di cui all'art. 42-bis DLGS. n. 286/1998;
- g) casi speciali (vittime di sfruttamento e tratta ex artt. 18, 18 bis e 22 co. 12 quater DLGS. n. 286/1998;
- h) minori in prosieguo amministrativo di cui all'art. 13 co. 2 legge n. 47/2017;
- i) i richiedenti protezione internazionale che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale a seguito di protocolli per la realizzazione di corridoi umanitari ovvero evacuazioni o programmi di reinsediamento nel territorio nazionale;
- l) richiedenti asilo vulnerabili ai sensi dell'art. 9 co. 1 bis DLGS. n. 142/2015;
- m) richiedenti e titolari protezione temporanea di cui all'art. 20 DLGS. n. 286/1998.

La gestione anagrafica dei beneficiari del sistema di accoglienza

Gli aspetti che verranno esaminati nei successivi paragrafi attengono ad alcune situazioni particolari in cui non sono presenti il permesso di soggiorno in corso di validità o di rinnovo, né il passaporto per comprovare l'identità ai fini della prima iscrizione dall'estero.

Iscrizione anagrafica del richiedente asilo

Il richiedente protezione internazionale in possesso della ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente, in quanto tale ricevuta costituisce sia permesso di soggiorno provvisorio che documento di riconoscimento²⁸.

La ricevuta del primo permesso per richiesta asilo attesta quindi la regolarità del soggiorno e l'identità della persona.

L'ufficiale d'anagrafe dovrà quindi iscrivere il richiedente entro e non oltre i due giorni lavorativi successivi alla presentazione dell'istanza e l'iscrizione vale a tutti gli effetti di legge. Al richiedente asilo dovrà essere rilasciato il provvedimento di iscrizione ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 241/1990. Con l'iscrizione potrà richiedere la carta di identità²⁹ della durata di tre anni, mentre le ulteriori verifiche si perfezionano nei 45 giorni successivi alla data di presentazione della dichiarazione.

L'assenza del passaporto

Il legislatore con gli artt. 4 e 5 bis del decreto legislativo n. 142 del 2015 ha risolto diverse annose questioni che rendevano molto complessa l'iscrizione anagrafica dei cittadini richiedenti la protezione internazionale, in particolare la presenza della ricevuta del primo permesso, anziché il permesso in corso di validità e l'assenza del passaporto per la prima iscrizione dall'estero.

Infatti, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142/2015, le anagrafi richiedevano il passaporto o altro documento equipollente per procedere alla prima iscrizione anagrafica dall'estero del richiedente asilo secondo la prescrizione contenuta nell'art. 14 del DPR n. 223/1989³⁰.

Una soluzione a sostegno della possibilità di iscrivere il cittadino richiedente asilo in assenza del passaporto fu ricercata in passato nel dettato dell'art. 9 commi 3 e 6 del DPR n. 394/1999. Tali disposizioni stabiliscono che il richiedente asilo non debba esibire il passaporto o altro documento equipollente per il rilascio del permesso di soggiorno. Il richiedente asilo è per definizione una persona che non gode della protezione delle autorità del proprio Stato di origine o di appartenenza, anzi può essere vittima di persecuzioni da parte dello stesso

Stato e pertanto è normale che non abbia con sé il passaporto, né lo abbia richiesto. Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti l'anagrafe, la condizione giuridica dello straniero, l'immigrazione e l'asilo sono materie di competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato – art. 117 co. 2 lett. a), b) e i) Cost. Pertanto, se per lo Stato italiano e per il ministero dell'Interno l'identità dello straniero è quella attestata dal permesso di soggiorno, dovrebbe esserlo anche per le anagrafi, che esercitano una funzione amministrativa delegata dallo Stato.

Nel 2006 in risposta a quesiti delle anagrafi il ministero dell'Interno chiariva: *“Per quanto riguarda lo specifico caso dei rifugiati politici, dei richiedenti asilo e simili, questi cittadini di norma sono sprovvisti di passaporto; ciò tuttavia, non può pregiudicare il diritto all'iscrizione anagrafica qualora i predetti siano regolarmente soggiornanti e a condizione, valida per tutti i cittadini, italiani o stranieri, che possano essere identificati. A tal fine, mancando un passaporto o documento equipollente, si ritiene possa procedersi alla loro identificazione mediante il titolo di soggiorno, che a mente dell'art. 1, lett. c del DPR n. 445/2000 riveste la natura di documento di riconoscimento in quanto documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare. Pertanto, i dati ricavabili dal permesso di soggiorno, in mancanza di idonea documentazione o prova contraria, devono essere registrati agli atti anagrafici [...]”*.

La risposta a un quesito non ha, tuttavia, garantito un'applicazione della norma uniforme sull'intero territorio nazionale da parte di tutte le anagrafi. Con il decreto legislativo n. 142/2015, entrato in vigore il 30 settembre 2015, vengono invece superate molte di queste problematiche, che impedivano di fatto il pieno riconoscimento del diritto soggettivo, di diretta derivazione costituzionale, propedeutico all'esercizio di diritti fondamentali e per l'accesso a servizi essenziali.

L'assenza dei certificati familiari e personali

Se il trasferimento della residenza dall'estero riguarda anche la famiglia, l'art. 14 del regolamento anagrafico stabilisce che il cittadino debba esibire atti autentici che ne dimostrino la composizione, rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di provenienza e con valore legale in Italia³¹.

L'assenza dei certificati familiari e personali è strettamente connessa alla condizione giuridica del richiedente e del titolare di protezione internazionale, persone che per definizione non possono beneficiare del riconoscimento e della protezione delle autorità amministrative e consolari dei Paesi di origine. La Commissione Nazionale Asilo ha già precisato con la nota prot. n.1409/CS del 24/04/2009: *“Pertanto, la certificazione della Commissione che ha riconosciuto lo status agli interessati, unitamente ai relativi permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura di residenza, possono sostituire, a parere della scrivente, a tutti gli effetti la documentazione che non può essere richiesta alle autorità del loro Paese”*. Tale indicazione è particolarmente importante per la registrazione degli status personali e familiari, anche a perfezionamento delle riunioni familiari dei titolari e dei richiedenti protezione internazionale. Infatti, l'assenza di certificati attestanti i rapporti di parentela provenienti dalle autorità dei Paesi di origine, tradotti in italiano e legalizzati, può comportare l'iscrizione in anagrafe di queste persone come conviventi ai sensi dell'art. 14 del DPR n. 223/1989 e non come familiari, con ovvie conseguenze sul piano dell'esercizio dei diritti del nucleo familiare.

Se è necessario variare i dati anagrafici

Per le persone già residenti, se è necessario modificare i dati anagrafici, le Questure non possono procedere alla correzione su VESTANET, se non si rettificano prima le informazioni contenute nella *Anagrafe nazionale della popolazione residente* (ANPR). Le due banche dati, infatti, sono collegate e i dati inseriti dalla Commissione territoriale su VESTANET devono essere allineati con quelli registrati dagli uffici dell'anagrafe su ANPR, per non generare errori bloccanti per la produzione del permesso di soggiorno. Successivamente la Questura procede alla correzione del permesso di soggiorno.

Per intervenire con modifiche dei dati relativi a posizioni registrate su Anpr, può accadere che le anagrafi richiedano una formale richiesta di rettifica anagrafica da parte della Questura.

Scheda pratica - Elenco dei documenti per richiedere l'iscrizione anagrafica di cittadina/o richiedente asilo

- **dichiarazione di residenza** debitamente compilata e sottoscritta dalla/o **richiedente asilo** (nelle note si possono indicare la denominazione e i riferimenti del progetto);
- **copia della ricevuta del permesso di soggiorno** per richiesta asilo che funge anche da documento di riconoscimento;
- **dichiarazione del responsabile/delegato** del progetto SAI di presa in carico e di dimora presso la struttura della persona con i riferimenti della progettualità SAI;
- **copia del documento di identità** del responsabile SAI.

L'anagrafe deve concordare la visita presso la struttura SAI ai fini dell'accertamento della dimora abituale?

Vi sono recenti sentenze della Cassazione che chiariscono come l'anagrafe e la polizia locale non siano tenute a concordare un appuntamento per l'accertamento del requisito della dimora abituale presso l'abitazione, ma il responsabile SAI, o chi per lui, ha l'onere di indicare i momenti in cui sarà certa l'assenza del beneficiario dalla struttura di accoglienza, per consentire la programmazione dei controlli di rito (Cass. civ. n. 8982/2023)³². L'ente locale può, tuttavia, valutare la possibilità di accertare la dimora abituale solo su base documentale. Ma andiamo con ordine.

L'ente locale titolare di una progettualità SAI si avvale spesso di un soggetto attuatore, selezionato secondo le procedure di legge, il quale opera in qualità di gestore di un servizio pubblico.

Gli inserimenti in accoglienza dei beneficiari sono disposti dal Servizio Centrale, che ne dà comunicazione, oltre che al Comune e all'ente attuatore, anche alla Prefettura, con l'invito di darne tempestiva comunicazione alla Questura

territorialmente competente. Al fine di una corretta gestione dei posti di accoglienza da parte del Servizio Centrale del SAI, il trasferimento del beneficiario presso la progettualità SAI individuata può avere luogo dalle 48 ore successive al ricevimento della suddetta comunicazione e dovrà essere effettuato entro i successivi 7 giorni, salvo eventuali rinunce e casi di forza maggiore da comunicare tempestivamente.

Eventuali allontanamenti dei beneficiari dalla loro sede di accoglienza devono essere segnalati senza ritardo dall'ente locale titolare del SAI o dal suo ente attuatore. Gli allontanamenti ingiustificati, oltre le 72 ore, senza autorizzazione dell'ente locale, determinano la revoca dell'accoglienza (art. 40 delle Linee Guida SAI allegate al DM 18 novembre 2019).

A sovrintendere tali progetti vi sono poi tutte le azioni di monitoraggio sui servizi e le attività del SAI che il decreto ministeriale 18 novembre 2019 individua in capo allo stesso ente locale titolare, al Servizio Centrale e alle Prefetture (art. 5)

Pertanto l'ente locale può valutare se l'accertamento della dimora abituale possa avvenire solo su base documentale, trattandosi di una mobilità ampiamente tracciata e controllata all'interno del sistema pubblico di accoglienza, nel rispetto dei criteri che reggono l'attività amministrativa, tra i quali vi è quello dell'economicità³³.

L'eventuale prassi va condivisa in seno ai differenti uffici dell'ente locale titolare del SAI (servizi comunali predisposti alla gestione dell'accoglienza e uffici dell'anagrafe), nonché con la Prefettura territorialmente competente³⁴. La dichiarazione del responsabile SAI (o di chi per lui) di presa in carico della persona e di attestazione della dimora presso la struttura di accoglienza individuata può fungere da documentazione del requisito oggettivo della dimora abituale. Qualora sia stata istituita una convivenza anagrafica ai sensi dell'art. 5 del DPR n. 223/1989, la dichiarazione viene resa dal responsabile delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 6 dello stesso decreto.

Cosa succede in caso di assenza della persona durante il controllo della dimora

L'ufficiale di anagrafe notifica al diretto interessato la comunicazione degli eventuali motivi ostativi all'iscrizione ex art. 10 bis della legge n. 241/1990. Entro 10 giorni dal ricevimento di tale comunicazione, il diretto interessato e il responsabile SAI, ove messo a conoscenza, forniscono adeguata motivazione dell'assenza, confermano la dimora abituale, se sussistente, e comunicano le fasce orarie o i giorni in cui è certa l'assenza del richiedente dalla struttura di accoglienza. L'anagrafe valuterà quindi le ragioni addotte, al fine di procedere a una nuova verifica della dimora abituale.

La convivenza anagrafica

Per i richiedenti asilo accolti nei centri governativi e nei centri di accoglienza straordinaria prefettizi (CAS) di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015, l'iscrizione anagrafica è effettuata istituendo necessariamente una convivenza anagrafica ai sensi dell'articolo 5 del DPR n. 223/1989³⁵. Per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi di cura o di assistenza, aventi dimora abituale nello stesso Comune. La convivenza ha un responsabile che rende le dichiarazioni anagrafiche per tutti i membri della convivenza. È fatto obbligo a tale figura, che può essere il responsabile della struttura o suo delegato, di dare comunicazione all'anagrafe delle variazioni della convivenza entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. Una volta istituita la convivenza, con la registrazione della struttura e del nome del responsabile nella banca dati anagrafica dell'ente locale, le dichiarazioni relative a quella struttura possono essere rese e sottoscritte solo dalla persona indicata unitamente alla copia del proprio documento di riconoscimento³⁶.

Per quanto riguarda le progettualità SAI il c.d. responsabile della convivenza può essere il responsabile SAI di ente locale o di ente attuatore, ovvero – là dove prevista la figura - il responsabile della stessa struttura di accoglienza. Gli enti locali del SAI possono scegliere per ciascuna struttura gestita se optare per l'iscrizione tramite l'istituzione della convivenza anagrafica o con la modalità di registrazione tramite intestatario scheda individuale.

Scheda - Elenco dei documenti per richiedere l'iscrizione anagrafica di richiedente asilo presso una convivenza anagrafica

- **Dichiarazione di residenza** debitamente compilata e sottoscritta dalla/o richiedente asilo (nelle note del modulo si può indicare il progetto);
- **Copia della ricevuta del permesso di soggiorno** per richiesta asilo;
- **Dichiarazione del responsabile** della convivenza anagrafica di dimora e di presa in carico;
- **Copia del documento di identità del responsabile.**

Iscrizione anagrafica con ricevuta della richiesta del primo permesso per protezione speciale

Una certa giurisprudenza³⁷ - ai fini dell'iscrizione anagrafica - equipara il richiedente protezione speciale al richiedente asilo, inducendo i Comuni a procedere con l'iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente anche con disponibilità del solo cedolino della richiesta di permesso di soggiorno, là dove comunque presenti gli altri requisiti di legge.

Diversi tribunali hanno, infatti, specificato che *“secondo la dottrina e la giurisprudenza il quadro di attuazione del diritto di asilo si fonda sulla protezione internazionale e sulla protezione complementare”*. Inoltre, *“per domanda di asilo si intende tanto la domanda di protezione internazionale, quanto la domanda di protezione complementare, in cui si colloca la protezione speciale.”* Pertanto *“l'istanza di protezione speciale è l'istanza di una delle forme in cui si estrinseca il diritto di asilo”*. Il nostro ordinamento disciplina le procedure di rilascio del permesso per entrambe le protezioni, internazionale e complementare, con l'art. 11 co. 1 del DPR n. 394/1999. Lo straniero che ha presentato la domanda di protezione speciale è da considerarsi richiedente asilo ai sensi della citata norma. Dal momento della formalizzazione dell'istanza è richiedente asilo, in quanto richiedente protezione speciale, ed è da quel momento titolare dei diritti e degli obblighi del richiedente asilo. Pertanto *“(…) la ricevuta della formalizzazione dell'istanza non potrà avere un contenuto e un valore inferiore da quello riconosciuto al richiedente asilo dal DLGS. n. 286/1998 e dal suo*

*regolamento di attuazione. Potrà con il possesso della semplice ricevuta ottenere l'iscrizione anagrafica*³⁸.

Senza un intervento del legislatore o del ministero è improbabile, però, che vi sia un'applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale dell'equiparazione del richiedente la protezione speciale al richiedente asilo ai fini dell'iscrizione anagrafica.

Iscrizione anagrafica di cittadino/a titolare di permesso di soggiorno per protezione temporanea

Il 4 marzo 2022, su proposta della Commissione europea, il Consiglio dell'UE ha utilizzato la procedura temporanea per la prima volta da quando è stata istituita con l'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE, adottando la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 con effetto retroattivo al 24 febbraio dello stesso anno, per garantire l'accoglienza in tutti gli Stati membri dell'Unione di cittadine e cittadini ucraini in fuga dalla guerra in Ucraina.

In pochissimi mesi sono state rilasciate dalle Questure decine di migliaia di ricevute di permesso per protezione temporanea e ci si è posti da subito il quesito se tali ricevute potessero essere equiparate a quelle rilasciate al richiedente asilo ai fini dell'iscrizione anagrafica. L'indicazione del ministero, sentita la Direzione dei servizi demografici, è stata di procedere con l'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea in attesa del rilascio del permesso. Pertanto, con la ricevuta della richiesta del primo permesso per protezione temporanea non è possibile procedere all'iscrizione anagrafica.

Successivamente sono stati rilasciati permessi per protezione temporanea con scadenza al 4 marzo 2023, la cui validità è stata prorogata da specifiche norme di legge prima fino al 31 dicembre 2023 e poi al 31 dicembre 2024, senza procedere alla scadenza ai rinnovi. Pertanto, al momento della pubblicazione della presente guida, i cittadini ucraini possono presentare la dichiarazione di residenza con il permesso di soggiorno per protezione temporanea scaduto, in quanto valido a tutti gli effetti di legge fino al 31 dicembre 2024 ai sensi dell'art. 1 commi 395-396 della legge n.213 del 30 dicembre 2023, ferma restando la possibilità di conversione in altro permesso di soggiorno.

Scheda pratica - Elenco dei documenti per richiedere la prima iscrizione in convivenza anagrafica di titolare di permesso di soggiorno per protezione temporanea accolto nel SAI

- **Dichiarazione di residenza** debitamente compilata e sottoscritta dalla/o titolare di protezione temporanea (nelle note del modulo si può indicare il SAI di accoglienza);
- **Copia del permesso di soggiorno** per protezione temporanea scaduto, ma comunque valido fino al 31 dicembre 2024 a tutti gli effetti di legge;
- **Copia del passaporto** in corso di validità;
- **Dichiarazione del responsabile** della convivenza anagrafica di dimora e di presa in carico;
- **Copia del documento di identità del responsabile.**

Iscrizione anagrafica dei minori non accompagnati (MNA)

Il minore non accompagnato è equiparato al minore italiano ai fini della titolarità dei diritti in materia di protezione e rientra per definizione tra le categorie vulnerabili³⁹.

La disciplina semplificata ai fini dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo è dettata dal decreto legislativo n. 142 del 2015, che attua le direttive 2013/33/UE e 2013/32/UE⁴⁰ e si applica anche al minore non accompagnato richiedente asilo. Tuttavia tale decreto, oltre a recepire le due direttive sopra menzionate, contiene norme per l'accoglienza dei minori privi di rappresentanza legale in Italia, anche se non richiedenti asilo.

Per il minore non accompagnato richiedente asilo è quindi sufficiente la ricevuta del primo permesso di soggiorno secondo le previsioni contenute negli artt. 4 e 5 bis del DLGS. n. 142/2015.

Il decreto non prevede analoga deroga per il minore non accompagnato che non presenta domanda di protezione internazionale ed è in possesso di una ricevuta di richiesta del permesso per minore età. Le anagrafi quindi possono richiedere per questa fattispecie sia il permesso in corso di validità che il passaporto ai fini della prima iscrizione anagrafica, non essendovi nessuna espressa disposizione normativa o ministeriale che equipari le due fattispecie ai sensi della disciplina anagrafica.

Gli enti locali titolari e le équipes SAI possono tematizzare nelle sedi competenti (tavoli inter-istituzionali con la Questura e la Prefettura, Consigli territoriali per l'immigrazione) la necessità di un trattamento differente sul piano della tempistica del rilascio dei permessi di soggiorno per richiesta asilo e per minore età. La ricevuta rilasciata al minore richiedente asilo, per una precisa previsione normativa, l'art. 4 del DLGS. n. 142 del 2015, "costituisce permesso provvisorio". Per il minore in possesso del cedolino del permesso per minore età è necessario, invece, procedere al rilascio del permesso entro i 60 giorni previsti dalla legge, in quanto non vi è nessuna disposizione che consenta di utilizzare quel cedolino come permesso provvisorio, con conseguenze rilevanti per il piano educativo individualizzato (PEI) del minore.

Inoltre, il ragazzo in possesso della prima ricevuta di rilascio del permesso di soggiorno per minore età (non in attesa dell'audizione presso la Commissione territoriale per la valutazione della domanda di protezione internazionale), se al compimento della maggiore età vuole proseguire in Italia il proprio percorso di integrazione, dovrà necessariamente convertire il permesso di soggiorno in altro motivo, fatti salvi i casi di prosieguo amministrativo di cui all'art. 13 co. 2 della legge n. 47/2017⁴¹.

Per procedere alla conversione del permesso di soggiorno è importante tenere presente la necessità di esibire il passaporto. Con la maggiore età, infatti, non è più applicabile la deroga al passaporto ai fini del rilascio del permesso di soggiorno disposta dall'art. 9 commi 3 e 6 del DPR n. 394/99⁴². Il legislatore evidentemente ha ritenuto che l'assenza del passaporto non sia dovuta alla condizione giuridica del minore come nel caso del richiedente asilo, potenzialmente in fuga da persecuzioni, violenze o conflitti. La richiesta del permesso per minore età evidenzia soprattutto la condizione di minore privo di accoglienza e di rappresentanza legale in Italia, che per il legislatore giustifica la deroga al possesso del passaporto solo fino al compimento della maggiore età. Questa considerazione impone una diversa programmazione del percorso di integrazione da parte delle équipes SAI, che attiveranno la procedura di richiesta del passaporto per il minore non richiedente asilo subito dopo la presa in carico del ragazzo, al fine anche di evitare ritardi nella conversione del permesso di

soggiorno al compimento del diciottesimo anno di età. Non ha, infatti, senso attendere e conviene, dunque, avviare il procedimento entro i 30 giorni dall'ingresso del minore nel SAI. Il minore deve ovviamente essere informato dal primo colloquio, in quanto può fornire indicazioni utili ai fini del rilascio del passaporto. Le équipes SAI possono imbattersi in procedure molto diverse delle rappresentanze consolari dei Paesi di origine, per alcune con una tempistica codificata, per altre con una procedura da costruire, anche grazie a una disponibilità di collaborazione tra il personale del SAI con i funzionari consolari. Nei casi in cui si riveli davvero impossibile ottenere il rilascio del passaporto da parte delle autorità del Paese di origine, la documentazione della corrispondenza intercorsa tra il SAI e la rappresentanza consolare può supportare la richiesta del titolo di viaggio alla Questura territorialmente competente.

Non vi è una specifica previsione normativa che stabilisca ai fini anagrafici la validità del permesso per minore età come documento di riconoscimento come avviene per il permesso per richiesta asilo⁴³, la cui ricevuta, come visto sopra, funge sia da permesso provvisorio che da documento di riconoscimento. L'articolo 14 del regolamento anagrafico richiede al cittadino straniero l'esibizione del passaporto, affinché possa dimostrare la propria identità per la prima iscrizione dall'estero⁴⁴, ma è altresì vero che per il minore non accompagnato tale identità viene accertata dalle Questure come disposto dall'art. 19 bis comma 3 del decreto legislativo n. 142 del 2015⁴⁵. Identità che ridiventa oggetto di verifica al compimento della maggiore età, quando il passaporto viene richiesto dalla stessa autorità di pubblica sicurezza per la conversione del permesso di soggiorno. Esistono, pertanto, alcuni riferimenti legislativi che – nel rispetto del superiore interesse del minore e in assenza di un'esplicita previsione normativa - possono supportare una prassi di iscrizione anagrafica senza il passaporto, che dovrebbe essere concordata a livello locale tra i differenti uffici dell'ente locale titolare del SAI (servizio comunale preposto alla gestione delle misure di accoglienza integrata, ufficio anagrafe) e tra questi con la Prefettura territorialmente competente. Sarebbe comunque auspicabile un intervento del legislatore per una possibile equiparazione tra le due condizioni giuridiche del minore non accompagnato - minore età e richiedente asilo - sia

con riferimento alla ricevuta del permesso che per l'assenza del passaporto, stante la previsione normativa dell'art. 19 bis menzionato in precedenza, la quale a sua volta andrebbe estesa anche a dopo il compimento del diciottesimo anno di età.

Scheda pratica - Elenco dei documenti per l'iscrizione in convivenza anagrafica di minore straniero non accompagnato richiedente asilo

- **Dichiarazione di residenza** debitamente compilata e sottoscritta dal tutore (protempore/volontario/pubblico) o suo delegato. in quest'ultimo caso sarà necessario anche l'atto di delega con la copia del documento di identità del delegante e la dichiarazione sarà sottoscritta dal delegato con copia del proprio documento di identità (nelle note si possono indicare la denominazione e i riferimenti del SAI d. accoglienza)
- **Copia del documento di identità del dichiarante**
- **Copia della ricevuta del permesso di soggiorno**
- **Dichiarazione del responsabile** della convivenza anagrafica di dimora e di presa in carico
- **Copia del documento di identità del responsabile** della convivenza anagrafica.

Scheda pratica - Elenco dei documenti per l'iscrizione in convivenza anagrafica di minore straniero non accompagnato con permesso per minore età

- **Dichiarazione di residenza** debitamente compilata e sottoscritta dal tutore (protempore/volontario/ pubblico) o suo delegato. in quest'ultimo caso sarà necessario anche l'atto di delega con la copia del documento di identità del delegante e la dichiarazione sarà sottoscritta dal delegato con copia del proprio documento di identità (nelle note si possono indicare la denominazione e i riferimenti del SAI di accoglienza);
- **Copia del permesso di soggiorno** o della ricevuta di rinnovo;
- **Dichiarazione del responsabile** della convivenza anagrafica di dimora e di presa in carico
- **Copia del documento di identità** del responsabile della convivenza anagrafica;
- **Copia del passaporto.**

L'iscrizione anagrafica di altre tipologie di titoli con possibilità di accoglienza nel SAI

Per le altre tipologie di titoli che danno la possibilità di accoglienza nel SAI, si applica la disciplina generale ai fini dell'equiparazione con il cittadino italiano: permesso in corso di validità o di rinnovo e passaporto per la prima iscrizione dall'estero.

Scheda pratica - Elenco dei documenti per l'iscrizione in convivenza anagrafica di titolari di permesso ex artt. 18, 18 bis, 20, 22 del DLGS. n. 286/1998 accoglibili nel SAI (vittime di sfruttamento sessuale o lavorativo, violenza domestica, calamità)

- **Dichiarazione di residenza** debitamente compilata e sottoscritta dal/la beneficiario/a accolto/a (nelle note si possono indicare la denominazione e i riferimenti del SAI di accoglienza);
- **Copia del permesso di soggiorno** o della ricevuta di rinnovo;
- **Copia del passaporto**;
- **Dichiarazione del responsabile** della convivenza anagrafica di dimora e di presa in carico;
- **Copia del documento di identità** del responsabile della convivenza anagrafica.

LA CARTA DI IDENTITÀ

LA CARTA DI IDENTITÀ

Il sindaco è tenuto a rilasciare alle persone residenti o dimoranti nel Comune la carta d'identità⁴⁷.

Pertanto, se la dichiarazione di residenza è ricevibile, l'ufficiale di anagrafe procede all'iscrizione anagrafica entro i due giorni lavorativi successivi e rilascia il provvedimento di iscrizione. La persona è iscritta a tutti gli effetti di legge e può richiedere da subito la carta di identità.

La carta di identità elettronica (CIE)

Hanno diritto alla carta di identità elettronica (CIE) tutti i cittadini stranieri, iscritti all'anagrafe di un Comune italiano, residenti o dimoranti, che siano in possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità o di rinnovo. L'unica differenza rispetto alla carta rilasciata al cittadino italiano è che non è valida per l'espatrio. La carta di identità elettronica può essere richiesta a partire da centottanta giorni prima della scadenza della propria carta d'identità o in seguito a smarrimento, furto o deterioramento. Se si è in possesso di una precedente carta di identità cartacea, la richiesta può avvenire in qualsiasi momento ai sensi dell'art. 24 co. 3 decreto legge n. 76/2020 convertito dalla legge n. 33/2020⁴⁸, anche prima del centottesimo giorno precedente la scadenza. Entro il 2026 tutte le carte di identità dovranno essere elettroniche.

La validità della CIE varia a seconda dell'età del titolare al momento della richiesta del documento; in particolare, la CIE scade al primo compleanno dopo:

- ▶ 3 anni dalla data di emissione per i minori che hanno meno di 3 anni di età;
- ▶ 5 anni dalla data di emissione per i minori con un'età compresa tra i 3 e i 18 anni.
- ▶ Per i maggiorenni la carta, ai sensi del Regolamento (UE) 2019/1157, ha una validità massima di 10 anni; pertanto, scade dopo 9 anni più i giorni intercorrenti fra la data della richiesta e la data di nascita.

La CIE rilasciata a cittadini impossibilitati temporaneamente al rilascio delle impronte digitali ha una validità di 12 mesi dalla data di emissione del

documento. Quando si fa la richiesta, se non si è già in possesso di una CIE, è consigliabile avere il codice fiscale o la tessera sanitaria, così da velocizzare le attività di registrazione.

Il richiedente asilo può richiedere la Carta di identità elettronica (CIE)?

La legge non esclude che un richiedente asilo possa essere titolare di una carta di identità elettronica, ma per motivi correlati al sistema informatico, al momento della pubblicazione della presente guida, non ne è ancora possibile il rilascio. Infatti, la procedura informatica per il rilascio della CIE ai maggiorenni è stata progettata unicamente per un periodo di validità decennale. Prevedendo per i richiedenti asilo una carta di identità di durata triennale, sarà necessario attenderne la correzione del sistema per avere il rilascio di una CIE. Al momento al richiedente asilo viene, pertanto, rilasciata una carta d'identità cartacea, con durata triennale e non valida per l'estero⁴⁹.

QUESITI DALLA RETE SAI

È possibile il rilascio CIE a persone in possesso di ricevuta di PDS elettronico?

Il sindaco è tenuto a rilasciare alle persone residenti o dimoranti nel Comune la carta d'identità. Hanno diritto alla carta di identità elettronica (CIE) tutti i cittadini stranieri, iscritti all'anagrafe di un Comune italiano, residenti o dimoranti, che siano in possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità o di rinnovo.

Un elemento che determina prassi difformi da parte delle anagrafi è la conversione del permesso di soggiorno.

È da considerarsi un primo rilascio o è un rinnovo del permesso di soggiorno?

La conversione del permesso di soggiorno è un procedimento amministrativo tramite il quale un cittadino straniero, già residente o autorizzato a soggiornare nel territorio italiano, chiede il rilascio di un titolo di soggiorno per un motivo diverso da quello originario. Può coincidere con il rinnovo del permesso, in quanto molti permessi di soggiorno consentono di svolgere anche attività diverse dal motivo per cui sono stati rilasciati e al momento del rinnovo viene poi rilasciato un nuovo permesso di soggiorno per l'attività effettivamente svolta ai sensi dell'art. 14 co. 3 del DPR n. 394 del 1999. Il paradosso è che con la ricevuta di un primo permesso per asilo, diretta conseguenza di una valutazione positiva della domanda di protezione da parte della Commissione territoriale con una trasformazione "automatica" del permesso per richiesta asilo, le anagrafi non applicano la formula di maggior favore contenuta negli artt. 4 e 5 bis del DLGS. 142 del 2015, espressamente dettata per il richiedente asilo.

Fino al rilascio del permesso per protezione internazionale, l'interessato dovrebbe continuare a beneficiare dello status di richiedente asilo con le tutele previste e senza soluzione di continuità oppure essere già considerato a tutti gli effetti titolare di protezione internazionale riconosciuto dal decreto della competente Commissione territoriale. In ogni caso, non vi può essere una sospensione della pienezza della propria posizione giuridica e dei connessi diritti nel passaggio a un maggior grado di protezione rispetto alla posizione iniziale.

Una persona in possesso di carta di identità cartacea in corso di validità, a cui venga riconosciuta una protezione (dati anagrafici invariati), può richiedere il rilascio della CIE?

Nel caso una persona sia già in possesso di una carta di identità cartacea, la richiesta della CIE può avvenire in qualsiasi momento, anche prima del centottantesimo giorno precedente la scadenza, ai sensi dell'art. 24 co. 3 decreto legge n. 76/2020 convertito dalla legge n. 33/2020.

CONCLUSIONI

CONCLUSIONI

L'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

In passato ogni Comune inseriva i dati anagrafici del cittadino nella propria banca dati, non comunicante con quelle degli altri enti locali, rimandando a un momento successivo la trasmissione dei dati al ministero dell'Interno, attraverso il sistema INA-SAIA, con problemi di gestione del patrimonio informativo detenuto.

Dal gennaio 2022, i dati anagrafici di milioni di persone sono registrati e aggiornati dai comuni direttamente nell'ANPR, un'unica banca dati centralizzata, digitale e protetta presso la Direzione dei servizi demografici del ministero dell'Interno. L'ANPR è al centro del progetto dell'Agenda digitale italiana, per la realizzazione di una piattaforma digitale nazionale dati (PDND), finalizzata a favorire l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto per finalità istituzionali dalle pubbliche amministrazioni e dai gestori di servizi pubblici, attraverso l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle banche dati.

La digitalizzazione dei procedimenti consente non solo servizi on line più rapidi e sicuri per il cittadino (che non deve recarsi presso gli uffici pubblici), ma ha anche la potenzialità di facilitare le istruttorie e i controlli delle pubbliche amministrazioni, intervenendo direttamente per facilitare e accelerare molti procedimenti amministrativi.

La piattaforma digitale nazionale dati (PDND)

La PDND è un'infrastruttura digitale disciplinata dal DLGS. n. 82/2005, noto come *Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)*⁵⁰. Il legislatore ha previsto che la piattaforma debba assicurare prioritariamente l'interoperabilità tra una serie di banche dati nazionali, tra le quali figurano anche gli archivi automatizzati⁵¹ dell'immigrazione e dell'asilo detenuti in particolare dal ministero dell'Interno, *“al fine di favorire la condivisione e l'utilizzo del patrimonio informativo pubblico per l'esercizio di finalità istituzionali e la semplificazione degli oneri per cittadini e le imprese”*⁵². Nella *Piattaforma digitale nazionale dati* non confluiscono i dati attinenti a ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, difesa civile

e soccorso pubblico, indagini preliminari, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria o coperti da segreto o riservati⁵³.

Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad accreditarsi alla piattaforma, a sviluppare le interfacce e a rendere disponibili le proprie basi dati. L'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili e accessibili le proprie basi dati costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al trenta per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture⁵⁴.

La rilevanza pratica di questa riforma sarebbe enorme per la gestione di tutti i procedimenti amministrativi, in quanto ridimensionerebbe le procedure amministrative incentrate sull'esibizione del documento di soggiorno e su altre documentazioni, spesso datate, permettendo di verificare alla fonte la regolarità del soggiorno, direttamente con l'amministrazione che ne detiene il dato. Le difficoltà riscontrate nel tempo per l'accesso a servizi, prestazioni, diritti, svanirebbero perché le pubbliche amministrazioni procedenti sarebbero tenute a verificare la regolarità d'ufficio, in modo sicuro e in tempo reale presso la PDND, azzerando contestualmente anche i rischi di contraffazione. Per il procedimento anagrafico i benefici sarebbero numerosi: se ci fosse l'interoperabilità tra le banche dati ANPR e delle Questure – come prevista dal legislatore del CAD – la regolarità del soggiorno sarebbe verificata in modo immediato dall'anagrafe, senza costringere il interessato a produrre documentazione cartacea (copie di tesserini o di ricevute), esponendo l'intero iter procedurale al rischio di lungaggini e ritardi. Lo stesso lavoro dell'ufficiale di anagrafe ne beneficerebbe, in quanto diversi adempimenti (come l'aggiornamento della scheda del permesso di soggiorno; la comunicazione al Questore delle iscrizioni e mutazioni anagrafiche; la cancellazione dall'anagrafe per mancata conferma della dichiarazione di dimora dopo il rinnovo) avverrebbero in automatico, attraverso la connessione delle basi di dati ANPR e del dipartimento di Pubblica sicurezza, per quanto di competenza, con una riduzione dei sovraccarichi di lavoro e un migliore impiego delle risorse umane.

QUESITI DALLA RETE SAI

QUESITI DALLA RETE SAI

Nel caso in cui la richiesta venga sospesa per assenza della persona durante il controllo, esiste una procedura condivisa da mettere in atto per richiedere il ripristino dell'iscrizione anagrafica?

Per sospendere l'iter e la decorrenza dei 45 giorni è necessario che l'ufficiale di anagrafe abbia notificato al diretto interessato la comunicazione di motivi ostativi ex art. 10 bis della legge N. 241/1990. Entro 10 giorni dal ricevimento, il diretto interessato e il progetto SAI, ove messo a conoscenza, devono fornire adeguata motivazione dell'assenza, confermare la dimora abituale, se sussistente, e comunicare le fasce orarie o i giorni in cui è certa l'assenza dalla struttura di accoglienza del richiedente la residenza. L'anagrafe valuterà le ragioni addotte, al fine di procedere a una nuova verifica della dimora abituale.

Nel caso in cui un beneficiario sia in possesso di permesso di soggiorno provvisorio, ma sprovvisto di attribuzione del codice fiscale, è possibile richiedere l'iscrizione anagrafica?

L'anagrafe può rilasciare il codice fiscale, in quanto le banche dati dell'ANPR e dell'Agenzia delle entrate sono connesse.

L'accertamento da parte della polizia locale avviene prima o dopo il provvedimento di iscrizione anagrafica?

Se la domanda è ricevibile, il Comune deve iscrivere il richiedente entro 2 giorni lavorativi dalla data di presentazione della dichiarazione e rilasciare il provvedimento di iscrizione, non la ricevuta di avvio del procedimento. Pertanto l'accertamento della dimora abituale è di norma successivo al provvedimento di iscrizione.

Quali sono le tempistiche entro cui il Comune dovrebbe confermare l'avvenuta iscrizione anagrafica?

Se la domanda è ricevibile, il Comune deve iscrivere il richiedente entro 2 giorni lavorativi dalla data di presentazione della dichiarazione e rilasciare il provvedimento di iscrizione. La persona iscritta può quindi richiedere la carta di identità. Nei 45 giorni successivi l'ufficiale di anagrafe effettuerà le verifiche di legge, in particolare accerterà la dimora abituale. In assenza di comunicazione di motivi ostativi, decorsi i 45 giorni il procedimento si completa senza ulteriori comunicazioni.

La rettifica dei dati anagrafici in ANPR (per esempio nome - cognome - data di nascita) prevede la possibilità di effettuare modifiche?

Per la modifica delle generalità si può procedere giornalmente per massimo tre dati. Se a variare sono più di tre dati, occorre operare in due giorni. Bisogna, inoltre, considerare che il codice fiscale cambia se variano i dati che lo determinano, per cui se devono essere corretti nome e cognome, si devono considerare tre variazioni, perché infatti cambia anche il codice fiscale.

È consentito a un Comune non iscrivere all'anagrafe i titolari di protezione con cedolino con data di emissione superiore ai 6 mesi?

Il testo unico delle disposizioni sull'immigrazione prevede che il permesso di soggiorno debba essere rilasciato entro 60 giorni⁵⁵. La c.d. "direttiva Amato" del 5 agosto 2006 prevede che non siano sospesi i diritti dei cittadini di Paesi terzi durante il periodo di rinnovo dei permessi di soggiorno e la circolare del ministero dell'Interno n. 42 del 17 novembre 2006 applica lo stesso principio alle iscrizioni anagrafiche. I ritardi per cause non imputabili al cittadino non devono impedire l'esercizio dei diritti riconosciuti. Un'anagrafe potrebbe fare riferimento all'art. 41 del DPR n. 445/2000, che stabilisce per le certificazioni una validità di sei mesi, se non è prevista una durata maggiore dalla legge e dai regolamenti⁵⁶.

L'ufficiale di anagrafe può, però, interpellare gli enti, le amministrazioni e gli uffici pubblici e privati, nell'ambito degli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati e gli uffici sono tenuti a fornirgli le notizie richieste come disposto dall'art. 4 della legge n. 1228/54 e dall'art. 19 del DPR n. 223/89. Può interpellare quindi la Questura per accertare se il richiedente sia regolarmente soggiornante, in presenza di una ricevuta datata della richiesta del permesso di soggiorno.

Dal momento in cui viene presentata la comunicazione di uscita dal SAI, può capitare che alcuni uffici dell'anagrafe impieghino 18 mesi per effettuare definitivamente la cancellazione. Questo comporta l'occupazione da parte dello stesso beneficiario di un posto tra quelli disponibili nel registro e di conseguenza non si ha la possibilità per i nuovi ingressi di procedere alla registrazione anagrafica, alla residenza e successivamente al rilascio del documento di identità finché non trascorrono i 18 mesi. Per affrontare la questione si fa riferimento all'art. 5-bis comma 3 del dlgs n. 142/2025, introdotto dall'art. 8 comma

1 lett. A-bis del decreto legge n. 13/2017, rispetto alla cui applicazione possono emergere dubbi da parte dell'ufficio dell'anagrafe.

Quando termina l'accoglienza nel SAI, il responsabile del SAI o chi per lui deve comunicarlo entro 20 giorni all'anagrafe, trasmettendo il nuovo indirizzo o Comune di dimora, se comunicato per iscritto dal beneficiario. Non sono previsti ulteriori adempimenti con riferimento a chi esce dal SAI. Va, invece, garantito il diritto all'iscrizione anagrafica per chi entra nel progetto di accoglienza.

L'iscrizione anagrafica è l'esito di un procedimento amministrativo diretto ad accertare una situazione di fatto, la dimora abituale, e non è un provvedimento concessorio. La funzione dell'ufficiale di anagrafe è essenzialmente quella di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di una persona sul territorio comunale. Non ha discrezionalità, ma compiti di mero accertamento: deve verificare la corrispondenza tra quanto dichiarato dal cittadino, cioè l'intenzione di risiedere nel comune, e la *res facti*, ovvero l'effettiva presenza abituale dello stesso. Qualunque altra condizione imposta limiterebbe la libertà di spostamento e di stabilimento delle persone sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale (Circolare del ministero dell'Interno 29 maggio 1995, n. 8).

Come ha precisato la Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 449 del 19 giugno 2000, la residenza è un diritto soggettivo per la persona e un obbligo per l'ufficiale d'anagrafe.

Il quesito descrive uno di quei casi in cui forse è opportuno spersonalizzare il rapporto tra attività e servizi specifici del SAI e l'anagrafe: la dichiarazione di residenza, debitamente compilata e sottoscritta, verrà trasmessa insieme alla documentazione che attesta la regolarità del soggiorno e l'identità del richiedente, nonché l'attestazione di presa in carico da parte del responsabile SAI con copia del documento di riconoscimento, attraverso la posta elettronica semplice ai sensi dell'art. 5 co. 2 del decreto legge n. 5/2012 convertito con la legge n. 35/2012, dell'38 del DPR n. 445 del 2000 e dell'art. 65 del DLGS. n. 82/2005. L'ufficiale di anagrafe procederà con il provvedimento di irricevibilità, motivandolo, o di iscrizione ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241/1990.

Nel caso in cui ex beneficiari SAI si trasferiscano in altri territori, senza però procedere al cambio della residenza, qualora avessero bisogno di interventi di assistenza sociale e/o sanitaria, la presa in carico deve essere demandata al Comune dell'ultima residenza nota?

L'art. 6 co. 4 della legge n. 328/2000 nelle particolari situazioni di intervento residenziale e socioassistenziale prevede il criterio dell'ultima residenza per individuare l'ente locale tenuto a farsi carico delle prestazioni di bisogno del degente privo di risorse economiche. La norma, infatti, prevede che *“per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica”*.

Scopo della disposizione è quello di evitare che l'onere economico relativo alle spese di assistenza per le persone che versino in condizioni di bisogno sia a carico dei Comuni sul cui territorio hanno sede le strutture residenziali. Vi è un'ampia giurisprudenza del Consiglio di Stato⁵⁷ che conferma il criterio dell'ultima residenza prima del ricovero ai fini dell'individuazione del Comune tenuto all'obbligo economico. La residenza dell'assistito prima del ricovero si va a configurare quindi come livello essenziale, al fine di garantire uniformità di trattamento – sul piano dei diritti – di tutti i soggetti e di assicurare a ciascuno, sull'intero territorio del Paese, il godimento di prestazioni garantite⁵⁸. Nell'attuale sistema la residenza è chiamata a svolgere una funzione sociale di presupposto essenziale per il concreto soddisfacimento di *“bisogni primari”*, da promuovere e salvaguardare, rientrando in quel nucleo irriducibile di diritti che non consentono disparità di trattamento e di accesso⁵⁹.

Riguardo alle prestazioni sanitarie citate nel quesito, l'art. 3 del dpcm 14 febbraio 2001 pone a carico del servizio sanitario nazionale, e quindi delle Ausl, le prestazioni sanitarie a rilevanza sociale che definisce come *“prestazioni assistenziali che, erogate contestualmente ad adeguati interventi sociali, sono finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite o acquisite”*. La Cassazione nella sentenza n.4558 del 2012 conferma che ai sensi dell'art. 3 del dpcm 14 febbraio 2001 *“nel caso in cui, oltre alle prestazioni socio-assistenziali, siano erogate anche prestazioni sanitarie, l'intera attività va considerata come di rilievo sanitario e, pertanto, di competenza del sistema sanitario nazionale, senza che assuma rilievo, in contrario, la circostanza dell'impossibilità di guarigione o di miglioramento (...)”*. Secondo la Corte, l'assunto per il quale, data l'impossibilità di guarigione dell'ospite, le prestazioni

a esso rese hanno un rilievo solamente assistenziale, “è una tesi inesatta sul piano giuridico”. È una “nozione ampia di prestazioni sanitarie, per le quali non è richiesta una prognosi positiva in merito alla guarigione dalla malattia”. Vi è una giurisprudenza su come debba essere ripartita l'eventuale integrazione della retta tra Ausl e Comune.

Per l'iscrizione al servizio sanitario regionale invece ai sensi dell'accordo tra Stato e Regioni in materia di accesso alle prestazioni sanitarie da parte di cittadini stranieri e dell'Unione si fa riferimento al luogo di effettiva dimora, normalmente attestato dal domicilio sul permesso di soggiorno, in assenza della residenza.

Come è evidente, le questioni poste sono molto complesse. Quello che è certo è che la non iscrizione anagrafica non può essere la soluzione.

NOTE

NOTE

¹ Denominata anche “Commissione dei 75”, presieduta dall’avv. Meuccio Ruini e composta da 75 membri scelti fra i componenti dell’Assemblea Costituente, con il mandato di elaborare e redigere il progetto di Costituzione repubblicana. La Commissione venne organizzata in tre sottocommissioni: la prima, sui diritti e doveri dei cittadini; la seconda, sull’organizzazione costituzionale dello Stato; la terza, sui rapporti economici e sociali. Fu inoltre istituito un comitato di redazione (detto “Comitato dei 18”) formato dall’ufficio di presidenza della Commissione dei 75 allargato ai rappresentanti di tutti i gruppi politici. A tale comitato fu affidato il compito di coordinare i testi usciti dalle sottocommissioni in un testo unificato che facilitasse la discussione.

² Articolo 14 - *Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.*

Articolo 15 - *La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell’autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.*

Articolo 16 - *Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.*

³ Art. 117 comma 2 lett. i) Cost.

⁴ Art. 3 legge n. 1228/1954 - *Il sindaco, quale ufficiale del Governo, è ufficiale dell’anagrafe.*

Egli può delegare e revocare, in tutto o in parte, le funzioni di ufficiale d’anagrafe al segretario comunale o ad altri impiegati idonei del Comune. Ogni delegazione, munita della firma autografa del delegato, e ogni revoca devono essere approvate dal prefetto.

⁵ Art. 117 co. 2 lett. a) e b) Cost.

⁶ Art. 43 Codice civile - *Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha*

stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

⁷. V. Sentenza n. 186/2020 Corte Cost.

⁸. Art. 1 della legge n. 1228/1954 (cd. legge anagrafica) ai sensi del quale: *In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge.*

Art. 5 legge n. 1228/54 - L'ufficiale d'anagrafe che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni, deve invitare gli interessati a renderle. In caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale d'anagrafe provvede d'ufficio, notificando all'interessato il provvedimento stesso. Contro il provvedimento d'ufficio è ammesso ricorso al prefetto.

Art. 15 del DPR n. 223 del 1989 (Accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti)

1. Qualora l'ufficiale di anagrafe accerti, a seguito delle indagini di cui all'art. 4 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, che non siano state rese, per fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, le prescritte dichiarazioni di cui all'art. 13 del presente regolamento, deve invitare gli interessati a renderle.

2. Nel caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale di anagrafe provvede ai conseguenti adempimenti e li notifica agli interessati entro dieci giorni.

Art. 16. del DPR n. 223 del 1989 (Segnalazioni particolari) - *1. Quando risulti che una persona o una famiglia abbia trasferito la residenza senza aver reso la dichiarazione di cui all'articolo 13, l'ufficiale di anagrafe deve darne notizia al comune competente in relazione al luogo ove la persona o la famiglia risulta di fatto trasferitasi, per i conseguenti provvedimenti. 2. La persona che, ai fini della iscrizione, dichiara per sé o per i componenti della famiglia di provenire dall'estero, qualora risulti già iscritta, è registrata come proveniente dal luogo di residenza già registrato.*

⁹. Art. 11 legge n. 1228/54 - *Chiunque avendo obblighi anagrafici contravviene alle disposizioni della presente legge e a quelle del regolamento è punito, se il fatto non costituisce reato più grave, con l'ammenda da lire 1000 a lire 5000.*

Per le persone residenti nei territori dello Stato in seguito a immigrazione dall'estero, che non hanno provveduto a curare la propria iscrizione e quella delle persone sottoposte alla loro patria potestà o tutela nell'anagrafe del Comune dove dimorano abitualmente o, se non hanno fissa dimora, ai sensi del precedente art. 2 (...), si applica l'ammenda da lire 2000 a lire 10.000.

Il decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, ha disposto (con l'art. 27, comma 9) che la misura delle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo è decuplicata. I contravventori sono passibili quindi di sanzioni amministrative che variano rispettivamente dai 5 a 25 € e dai 10 a 50 €.

¹⁰. Art. 5 (Cambio di residenza in tempo reale)

1. Le dichiarazioni anagrafiche di cui all'articolo 13, comma 1, lettere a), b) e c), del regolamento di cui al Dpr n. 223/89, sono rese nel termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti utilizzando una modulistica conforme a quella pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'interno. Nella modulistica è inserito il richiamo alle sanzioni previste dall'articolo 76 del testo unico di cui al Dpr n. 445/2000, in caso di false dichiarazioni.

2. Le dichiarazioni di cui al comma 1 sono rese e sottoscritte di fronte all'ufficiale di anagrafe ovvero inviate con le modalità di cui all'articolo 38, del decreto del Dpr n. 445/2000.

3. Fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 6 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286/98, l'ufficiale d'anagrafe, nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione delle dichiarazioni di cui al comma 1, effettua le iscrizioni anagrafiche. Gli effetti giuridici delle iscrizioni anagrafiche e delle corrispondenti cancellazioni decorrono dalla data della dichiarazione.

4. In caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero si applicano le disposizioni previste dagli articoli 75 e 76 del Dpr n. 445/2000. Ove nel corso degli accertamenti svolti entro il termine di cui al comma 5 emergano discordanze con la dichiarazione resa, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto è emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza e al comune di provenienza.

5. Entro il termine di cui al comma 6, con regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), della legge n. 400/88, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sono apportate al Dpr n. 223/89, le modifiche necessarie per semplificarne la disciplina e adeguarla alle disposizioni introdotte con il presente articolo, anche con riferimento al ripristino della posizione anagrafica precedente in caso di accertamenti

negativi o di verificata assenza dei requisiti, prevedendo altresì che, se nel termine di quarantacinque giorni dalla dichiarazione resa o inviata ai sensi del comma 2 non è stata effettuata la comunicazione di cui all'articolo 10-bis della legge n. 241/1990, con l'indicazione degli eventuali requisiti mancanti o degli accertamenti svolti con esito negativo, quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della dichiarazione, ai sensi dell'articolo 20 della stessa legge n. 241/1990.

5-bis. In occasione di consultazioni elettorali o referendarie, qualora l'ufficiale di anagrafe proceda al ripristino della posizione anagrafica precedente ai sensi del comma 5 in tempi non utili ai fini degli adempimenti di cui all'articolo 32, primo comma, numero 4), del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, di cui al Dpr n. 223/67, le conseguenti variazioni alle liste elettorali sono apportate non oltre il quindicesimo giorno antecedente la data della votazione.

6. Le disposizioni del presente articolo acquistano efficacia decorsi novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del presente decreto.

11. L'art. 2 legge n. 241/1990 co. 1 primo periodo stabilisce: “(...) ove il procedimento consegua obbligatoriamente a un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.”
12. Art. 5 co. 5 decreto legge n. 5/2012 - (...) *se nel termine di quarantacinque giorni dalla dichiarazione resa o inviata ai sensi del comma 2 non è stata effettuata la comunicazione di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'indicazione degli eventuali requisiti mancanti o degli accertamenti svolti con esito negativo, quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della dichiarazione, ai sensi dell'articolo 20 della stessa legge n. 241 del 1990*
13. Articolo 6 comma 7 primo periodo del decreto legislativo n. 286 del 1998 “Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione.”
14. Art. 14 DPR 223/89 *Documentazione per l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero*
Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente...

15. Circolare del ministero dell'Interno 29 maggio 1995, n. 8.
16. Circolare del ministero dell'Interno 29 maggio 1995, n. 8 *“Orbene, dall'esame di detta normativa si evince che la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale”*
17. L'art. 4 della legge n. 1228/1954 - *L'ufficiale d'anagrafe provvede alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente ed è responsabile della esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici. Egli ordina gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati, relativi alle loro posizioni anagrafiche, e dispone indagini per accertare le contravvenzioni alle disposizioni della presente legge e del regolamento per la sua esecuzione. Egli invita le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie e i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe. Può interpellare, allo stesso fine, gli enti, amministrazioni e uffici pubblici e privati. Il personale dell'anagrafe ha l'obbligo di osservare il segreto su tutte le notizie di cui viene a conoscenza a causa delle sue funzioni.*
18. Art. 75 del Dpr 445/00 - *Decadenza dai benefici*
1. *Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.*
1-bis. *La dichiarazione mendace comporta, altresì, la revoca degli eventuali benefici già erogati, nonché il divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per un periodo di 2 anni decorrenti da quando l'amministrazione ha adottato l'atto di decadenza. Restano comunque fermi gli interventi, anche economici, in favore dei minori e per le situazioni familiari e sociali di particolare disagio.*
Art. 76 co. 1 e 2 del DPR 445/00 - *Norme penali*
1. *Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del Codice penale e delle leggi speciali in materia. La sanzione ordinariamente prevista dal Codice penale è aumentata da un terzo alla metà.*
2. *L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale a uso di atto falso.*

19. Art. 6 co. 7 del DLGS. 286/98, secondo periodo. È una presunzione relativa che ammette prova contraria.
20. Circolare del ministero dell'Interno 29 maggio 1995, n. 8: *“Nel rammentare che il concetto di residenza, come affermato da costante giurisprudenza (...), è fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali, occorre sottolineare che non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio (...). Tale istituto, che da sempre costituisce uno dei criteri guida nella gestione delle anagrafi comunali, condiviso sia da questo Ministero che dall'Istituto nazionale di statistica, è conseguente al fine cui è ispirata la legislazione anagrafica e cioè la rilevazione delle situazioni di fatto. In pratica la funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale, né tale funzione può essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di considerazione, quale a esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico. Dalle su esposte considerazioni emerge che compito precipuo dell'ufficiale di anagrafe è quello di accertare la corrispondenza tra quanto dichiarato dal cittadino, cioè l'intenzione di risiedere nel comune, e la res facti, ovvero la effettiva presenza abituale dello stesso, che dovrà formare oggetto di apposito accertamento ...”*
21. Art. 6 co. 2 del DLGS. n. 286/98 - *Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'articolo 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni e altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati.*
22. Art. 15 del DPR 394/99 - *Iscrizioni anagrafiche*
 1. *Le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, come modificato dal presente regolamento.*

23. La c.d. “direttiva Amato” del 5 agosto 2006 chiarì una volta per tutte che la vita dei cittadini migranti non poteva procedere a salti e fermarsi durante i periodi di rinnovo del permesso di soggiorno, con la sospensione di diritti fondamentali inerenti l’avviamento o la continuazione dei rapporti di lavoro dipendente o autonomo, l’accesso alla casa, l’iscrizione al servizio sanitario, etc. Sembra una considerazione banale, eppure per evitare che si verificassero assurdi blocchi burocratici, fu necessaria una direttiva da parte del ministro Amato, emanata il 5 agosto 2006, per garantire allo straniero, che abbia in corso un procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno, la pienezza della propria posizione giuridica e dei connessi diritti, senza soluzione di continuità, anche oltre il termine di scadenza indicato nel permesso di soggiorno, essendo sufficiente la documentazione rilasciata dall’ufficio attestante l’avvenuta richiesta di rinnovo nei termini previsti.

Da qui la circolare del ministero dell’Interno n. 42 del 17/11/2006 sull’iscrizione anagrafica che si collega alla direttiva citata.

24. Circolare del ministero dell’Interno n. 9 del 27 aprile 2012

25. Art. 13 co. 3 secondo periodo del DPR 223 del 1989 - *Il comune pubblica sul proprio sito istituzionale gli indirizzi, anche di posta elettronica, ai quali inoltrare le dichiarazioni.*

26. Riferimenti normativi art. 5 co. 2 del decreto legge n. 5/2012 convertito con la legge n. 35/2012, art. 38 DPR n. 445 del 2000 e art. 65 del DLGS. n. 82/2005.

Art. 5 co. 2 del decreto legge n. 5/2012 con la legge n. 35/2012 - *Le dichiarazioni di cui al comma 1 sono rese e sottoscritte di fronte all’ufficiale di anagrafe ovvero inviate con le modalità di cui all’articolo 38, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.*

Art. 38 co. 2 DPR n. 445/2000 - *Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica, ivi comprese le domande ... per l’iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso le pubbliche amministrazioni, sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall’articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.*

Art. 65 co. 1 e 1-ter del DLGS. 82/2005 - *Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica*

1. Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell’articolo 38, commi 1 e 3, del Dpr445/2000, sono valide: ...

c) ovvero sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d’identità; ...

1-ter. Il mancato avvio del procedimento da parte del titolare dell'ufficio competente a seguito di istanza o dichiarazione inviate ai sensi e con le modalità di cui al comma 1 comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare dello stesso.

Art. 65 co. 2 del DLGS. 82/2005

Le istanze e le dichiarazioni di cui al comma 1 sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento (...)

27. Art. 1-sexies decreto legge n. 416/1989

28. Art. 4 co. 3 del DLGS. n. 142/2015 - Documentazione

La ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi dell'art. 26, co. 2-bis del Dlgs. n. 25/08, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, costituisce permesso di soggiorno provvisorio.

Art. 4 co. 1 del DLGS. n. 142/2015. - Documentazione

Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-bis, commi 3 e 4, del DLGS. n. 25/08. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, co. 1, lettera c), del Dpr n. 445/2000.

La ricevuta del permesso per richiesta asilo costituisce quindi permesso di soggiorno provvisorio e documento di riconoscimento.

L'art. 26 co. 2 bis DLGS. n. 25/2008 stabilisce che il verbale – e quindi la ricevuta rilasciata contestualmente - debbano essere redatti entro 3 giorni dalla manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale, termine prorogabile di 10 giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti.

29. Art. 5 bis co. 4 del DLGS. n. 142/2015 – Iscrizione anagrafica

Ai richiedenti protezione internazionale che hanno ottenuto l'iscrizione anagrafica, è rilasciata, sulla base delle norme vigenti, una carta d'identità, di validità limitata al territorio nazionale e della durata di tre anni.

30. Art. 14. del DPR 223/89 - Documentazione per l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero.

Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, co. 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente.

31. Art. 14 del DPR n. 223/89. Documentazione per l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero

Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente. Se il trasferimento concerne anche la famiglia, deve esibire inoltre atti autentici che ne dimostrino la composizione, rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di provenienza se straniero o apolide, o dalle autorità consolari se cittadino italiano.

32. «(...) affinché siano temperate, da un lato, l'esigenza del Comune di poter svolgere i propri controlli nel modo più idoneo, e anche a prevenire ogni possibile abuso, e, dall'altro, quella del cittadino di poter attendere serenamente alle proprie occupazioni nei termini sopra illustrati, vi deve essere una leale collaborazione tra i due soggetti, caratterizzata dall'onere del richiedente la residenza di indicare, fornendone adeguata motivazione, i momenti in cui sarà certa la sua assenza dalla propria abitazione, in modo tale da consentire al Comune di programmare i propri controlli "a sorpresa" in quelli residui"» (Cass. 3841/2021)

33. Art. 1 co. 1 della legge n. 241/1990 - Principi generali dell'attività amministrativa
L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

34. L'art. 19 co. 2 del DPR n. 223/89 dispone: *L'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione o la mutazione anagrafica. Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme a quello predisposto dall'ISTAT.*

35. Art. 5 bis co. 2 DLGS. n. 142/2015 - *Per i richiedenti ospitati nei centri di cui agli*

articoli 9 e 11, l'iscrizione anagrafica è effettuata ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223. È fatto obbligo al responsabile di dare comunicazione delle variazioni della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti.

- ³⁶ Art. 6 co. 3 DPR 223/89 - *Le persone che rendono le dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento.*
- ³⁷ Ordinanza n. 2023/2979, Tribunale ordinario di Bologna, sezione protezione internazionale; Ordinanza n. 4051/2023, Tribunale ordinario di Bologna, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Ue; Ordinanza n. 2071/2024, Tribunale ordinario di Napoli.
- ³⁸ Ordinanza n. 4051/2023, Tribunale ordinario di Bologna, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.
- ³⁹ L'art. 1 co. 1 della legge n. 47/2017 *I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.*

Art. 17 co. 1 del DLGS. n. 142/2015 - Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari

Le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne, con priorità per quelle in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.

Art. 18 co. 1 del DLGS. n. 142/2015 - Disposizioni sui minori

Nell'applicazione delle misure di accoglienza previste dal presente decreto assume carattere di priorità il superiore interesse del minore in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere e allo sviluppo anche sociale del minore,

conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176.

*Art. 3 par. 1 della Convenzione sui diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989
In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione permanente.*

40. Recanti norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

41. Art. 13 co. 2 della legge n. 47/2017

Quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

42. Art. 9 co. 3. DPR n. 394/99 Richiesta del permesso di soggiorno

Con la richiesta di cui al comma 1 devono essere esibiti: a) il passaporto o altro documento equipollente da cui risultino la nazionalità, la data, anche solo con l'indicazione dell'anno, e il luogo di nascita degli interessati, nonché il visto di ingresso, quando prescritto (...).

Art. 9 co. 6. DPR 394/99 Richiesta del permesso di soggiorno

La documentazione di cui ai commi 3 e 4 non è necessaria per i richiedenti asilo e per gli stranieri ammessi al soggiorno per i motivi di cui agli articoli 18 e 20 del testo unico e agli articoli 11, comma 1, lettera c), e 28, comma 1, lettere a) e a-bis).

Per alcune categorie di cittadini per il rilascio del permesso di soggiorno si deroga al documento internazionale (art. 9 co. 6 DPR 394/99). Nello specifico:

- richiedenti asilo (perché si considerano in fuga da persecuzioni, etc. e si presume che non abbiano la protezione del proprio Stato);
- vittime di tratta e sfruttamento (art. 18) perché la sottrazione del passaporto può essere uno strumento di coercizione o di tratta. Inoltre le vittime per richiedere il duplicato o un nuovo passaporto ai propri Consolati devono

spesso esibire il permesso in corso di validità;

- per protezione temporanea (art. 20) per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea;
- per la richiesta del permesso per minore età o affido familiare, a tutela del minore presente sul territorio nazionale e privo di rappresentanza legale.

⁴³ Art. 4 co. 1 ultimo periodo del DLGS. n. 142 del 2015

(...) Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445

⁴⁴ Art. 14 co. 1 del DPR n. 223/89 - Documentazione per l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero

Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente.

⁴⁵ Art. 19-bis co. 3 primo periodo del DLGS. n. 142/2015 - Identificazione dei minori stranieri non accompagnati

L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria.

⁴⁶ Art. 19 bis co. 3 del DLGS. n. 142 del 2015, art. 9 co. 6 del DPR 394/99.

⁴⁷ Art. 3 co. 1 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)

Il sindaco è tenuto a rilasciare alle persone aventi nel comune la loro residenza o la loro dimora una carta d'identità conforme al modello stabilito dal Ministero dell'interno.

⁴⁸ Art. 24 co. 3 ultimo periodo del decreto legge n. 76/2020

Le carte di identità rilasciate su supporto cartaceo e le carte di identità elettroniche rilasciate in conformità al decreto del Ministro dell'interno 8 novembre 2007, recante "regole tecniche della Carta d'identità elettronica", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 261 del 9 novembre 2007, possono essere rinnovate, ancorché in corso di validità, prima del centottantesimo giorno precedente la scadenza."

49. Art. 5 bis co. 4 del DLGS. n. 142/2015 *Ai richiedenti protezione internazionale che hanno ottenuto l'iscrizione anagrafica, è rilasciata, sulla base delle norme vigenti, una carta d'identità, di validità limitata al territorio nazionale e della durata di tre anni.*
50. Art. 50-ter del DLGS. n. 82/2005 - Piattaforma Digitale Nazionale Dati
La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto, per finalità istituzionali, dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, nonché la condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi ai fini dell'attuazione dell'articolo 50 e della semplificazione degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese, in conformità alla disciplina vigente.
51. Tali archivi sono definiti dal legislatore “Basi di dati di interesse nazionale”. Le basi di dati di interesse nazionale sono costituite dall’insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni.
Esse costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario che garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate.
Tali sistemi informativi possiedono le caratteristiche minime di sicurezza, accessibilità e interoperabilità.
52. Nell’interoperabilità prioritaria rientrano gli archivi automatizzati in materia di immigrazione e asilo
Art. 39 decreto legge n. 77/2021 convertito con legge n. 108/2021
«Al fine di favorire la condivisione e l'utilizzo del patrimonio informativo pubblico per l'esercizio di finalità istituzionali e la semplificazione degli oneri per cittadini e le imprese...» l'art. 50 ter co. 2 quinto periodo del dlgs. 82/2005 viene modificato nel seguente modo:
2. In fase di prima applicazione, la Piattaforma assicura prioritariamente l'interoperabilità con le basi di dati di interesse nazionale di cui all'articolo 60, comma 3-bis ...
Art. 60 comma 3 bis DLGS. n. 82/2005 (CAD)
In sede di prima applicazione, sono individuate le seguenti basi di dati di interesse nazionale:

- a) *repertorio nazionale dei dati territoriali;*
- b) *anagrafe nazionale della popolazione residente;*
- f) *gli archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo di cui all'articolo 2, comma 2, del Dpr 242/2004;*

Art.2 co.1 DPR n. 242/2004 che è il Regolamento per la razionalizzazione e la interconnessione delle comunicazioni tra amministrazioni pubbliche in materia di immigrazione emanato per supportare l'istituzione degli sportelli unici per l'immigrazione (SUI).

Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo

- c) *l'archivio informatizzato della rete mondiale visti, tenuto dal Ministero degli affari esteri (...);*
- g) *l'archivio informatizzato dei permessi di soggiorno, tenuto dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza (...);*
- l) *l'archivio informatizzato dei richiedenti asilo, tenuto dal Ministero dell'interno -Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;*
- m) *l'archivio informatizzato dei rifugiati, tenuto dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione...*

Questi archivi costituiscono il sistema informativo in materia di ingresso, soggiorno e uscita dal territorio nazionale per l'ambito di immigrazione e di asilo

- 2. *(...) A tali archivi accedono le pubbliche amministrazioni interessate, individuate con decreto del Ministro dell'interno.*
- 3. *Gli archivi di cui al comma 2 sono interconnessi con i sistemi informativi di cui al comma 1 e con quelli delle regioni, delle province autonome e degli enti locali (...).*

⁵³ Art. 50 ter comma 3 del DLGS. n. 82/2005 come modificato dall' art. 34 del decreto legge n. 76 del 2020 convertito con legge n. 120/2020.

Nella Piattaforma Digitale Nazionale Dati non sono conservati, né comunque trattati, oltre quanto strettamente necessario per le finalità di cui al comma 1, i dati, che possono essere resi disponibili, attinenti a ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, difesa civile e soccorso pubblico, indagini preliminari, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria. Non possono comunque essere conferiti, conservati, né trattati i dati coperti da segreto o riservati nell'ambito delle materie indicate al periodo precedente.

⁵⁴ Art. 50 ter co. 2 bis e 5 del DLGS. n. 82/05 come modificato dall'art. 39 co. 2 bis del decreto legge 77 del 2021 convertito con legge n. 108 del 2021

2-bis. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per

l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ultimati i test e le prove tecniche di corretto funzionamento della piattaforma, fissa il termine entro il quale i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono tenuti ad accreditarsi alla stessa, a sviluppare le interfacce di cui al comma 2 e a rendere disponibili le proprie basi dati.

(...)

5. L'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili e accessibili le proprie basi dati ovvero i dati aggregati e anonimizzati costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture.

- 55. Art. 5 co. 9 del DLGS. n. 286/98 - Il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro sessanta giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico.*
- 56. Art. 41 co. 1 del DPR 445/2000 - Validità dei certificati*
I certificati rilasciati dalle pubbliche amministrazioni attestanti stati, qualità personali e fatti non soggetti a modificazioni hanno validità illimitata. Le restanti certificazioni hanno validità di sei mesi dalla data di rilascio se disposizioni di legge o regolamentari non prevedono una validità superiore.
- 57. Consiglio di Stato, sez. V sent. 6385, 6386, 6387 del 2007.*
- 58. La questione investe la funzione della competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali in materia sociale e civile (art. 117 co. 2 lett. m) Cost.), al fine di "garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti" (sent. della Corte Cost. n. 88/2003).*
Con riferimento ai livelli essenziali, la sentenza della Corte Cost. n. 282/02, ha precisato che «non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni

garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

⁵⁹. Cit. da Ord. 187/2010 Corte Cost.

⁶⁰. L'Accordo tra Stato e Regioni in materia di accesso alle prestazioni sanitarie da parte di cittadini stranieri e dell'Unione, sottoscritto il 20 dicembre 2012 e pubblicato il 7 febbraio 2013 sulla Gazzetta Ufficiale n. 32, suppl. ord. 9 "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome".

Servizio Centrale del SAI
Sistema di Accoglienza e Integrazione

Via delle Quattro Fontane 116, Roma 00187
Telefono +39.06.7698.0811
info@serviziocentrale.it
www.retesai.it