

## Dichiarazioni anagrafiche non rituali e rimedi a disposizione dell'Ufficiale di anagrafe nell'ambito del procedimento di cambio di residenza in tempo reale

**Autore:** Richter Paolo

**In:** Diritto amministrativo

Si interviene nuovamente<sup>1</sup> sul procedimento del cambio di residenza in tempo reale per condividere alcuni aspetti di carattere estremamente operativo, sui quali si registrano comportamenti non sempre uniformi.

Alla fine del modulo con il quale si rende la dichiarazione di residenza<sup>2</sup> sono riportate le modalità non solo di presentazione<sup>3</sup> ma anche di compilazione del modulo stesso.

Il tentativo contenuto nel modello ministeriale di fornire una serie di indicazioni, per quanto possibile esaustive e puntuali, deriva dalla nuove modalità, ora anche "a distanza"<sup>4</sup>, con le quali è possibile trasmettere la dichiarazione anagrafica, che non presuppongono più la compilazione e la presentazione della dichiarazione necessariamente avanti al competente Ufficiale di anagrafe.

Tutto ciò non ha comunque evitato l'insorgere di alcune perplessità, laddove nelle "Modalità di presentazione" è fra l'altro prescritto che alla dichiarazione di residenza "deve essere allegata copia del documento d'identità del richiedente e delle persone che trasferiscono la residenza unitamente al richiedente che, se maggiorenni, devono sottoscrivere il modulo".

Occorre pertanto soffermarsi brevemente sul contenuto di tale previsione, muovendo dal dato letterale.

Anzitutto non vi è dubbio che il richiedente e le persone che unitamente a lui trasferiscono la residenza devono: a) sottoscrivere il modulo, ove maggiorenni; b) allegare copia di un documento di identità in corso di validità.

In secondo luogo, la previsione dell'adempimento sub a) permette di affermare, con ragionamento a contrario<sup>5</sup>, che se nel luogo dove viene trasferita la residenza sono già iscritte una o più persone, nessuna di esse è tenuta a firmare il modulo anagrafico, in linea con le esigenze di semplificazione e snellimento che ispirano il procedimento di iscrizione anagrafica in tempo reale.

Tuttavia, l'iscrizione anagrafica di chi trasferisce la residenza produce effetti anche nei confronti di chi già risiede al medesimo indirizzo (si pensi alla dichiarazione della sussistenza o meno di rapporti o vincoli con i componenti della famiglia già residente), sicché è senz'altro necessario che l'Ufficiale di anagrafe provveda a dare comunicazione di avvio del procedimento anche<sup>6</sup> all'intestatario della scheda di famiglia di chi già risiede al medesimo indirizzo, assegnandogli un termine<sup>7</sup> per consentirgli l'eventuale partecipazione<sup>8</sup> al procedimento anagrafico.

Per quanto riguarda la previsione sub lettera b), essa non sembra rappresentare - a differenza del dovere di sottoscrivere il modulo - un adempimento riservato alle sole persone maggiorenni interessate al mutamento anagrafico.

Al contrario - in applicazione del brocardo *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*<sup>9</sup> - è plausibile sostenere che tale adempimento vada riferito a tutte le persone, ivi compresi i minorenni, che trasferiscono la residenza.

Tale interpretazione è del resto coerente con il recente intervento normativo<sup>10</sup> che ha esteso la facoltà di

chiedere e il diritto di ottenere la carta di identità anche ai minori di anni 15.

La necessità di allegare alla dichiarazione di residenza copia di un documento di identità in corso di validità di tutte le persone interessate alla variazione anagrafica consente inoltre agli operatori interessati una pronta e compiuta identificazione dei soggetti, allo scopo di evitare intralci all'attività amministrativa.

In proposito, deve essere ricordato come tutte le persone interessate al mutamento anagrafico, subito dopo avere ottenuto l'iscrizione nell'anagrafe nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione dell'istanza<sup>11</sup> e prima ancora che il Comune di provenienza abbia confermato la cancellazione unitamente ai dati dichiarati dagli interessati<sup>12</sup>, hanno facoltà di chiedere e diritto di ottenere, anche con riguardo ai minori, il certificato di residenza, lo stato di famiglia limitatamente alle informazioni documentate tramite copia dei documenti di identità in corso di validità.

Se, tuttavia, al momento della dichiarazione anagrafica, le persone interessate al mutamento anagrafico dovessero essere sprovviste di un documento di identità, l'Ufficiale di anagrafe del Comune in cui viene chiesta l'iscrizione anagrafica dovrà valutare l'opportunità di chiedere il nulla-osta al rilascio della carta di identità al Comune di provenienza, valutando nel caso di specie il requisito della effettiva necessità in base alla distanza esistente tra il Comune di nuova iscrizione e quello di provenienza<sup>13</sup>.

Se, poi, si considera che gli effetti dell'iscrizione anagrafica decorrono dal momento in cui viene resa la relativa dichiarazione, ciò induce a ritenere che la mancanza del documento d'identità delle persone interessate al mutamento anagrafico, determinerà, quanto meno<sup>14</sup>, l'irregolarità della domanda.

Si potrebbe obiettare che il rilascio del documento di identità da parte del Comune di provenienza dopo che è stata presentata la dichiarazione anagrafica altrove potrebbe rappresentare un'incongruenza per il Comune di emigrazione, atteso che gli effetti giuridici della dichiarazione decorrono dalla data di

presentazione della stessa, sicché il Comune di provenienza risulterebbe avere rilasciato il documento di identità a chi in una certa data non risultava più<sup>15</sup> colà residente; in proposito è sufficiente osservare che il Comune di emigrazione potrà in qualsiasi momento dimostrare di essere stato richiesto della cancellazione anagrafica del soggetto di che trattasi, da parte del Comune di nuova iscrizione, solo in un momento successivo al rilascio della carta di identità o del relativo nulla-osta, sicché al momento del rilascio del documento di identità il Comune di provenienza non sapeva né era evidentemente tenuto a sapere che altrove era stata chiesta la residenza da parte di quella persona.

Tutto ciò a condizione che il Comune di immigrazione abbia preventivamente provveduto a integrare e a spiegare - mediante pubblicazione nel proprio sito istituzionale<sup>16</sup> - come vanno interpretate e applicate le modalità di compilazione e presentazione della dichiarazione anagrafica contenute nel modello ministeriale.

Peraltro, stando alle indicazioni contenute al riguardo, non sembrano esservi dubbi sul fatto che l'Ufficiale di anagrafe ha non solo la facoltà ma anche il dovere di distinguere preliminarmente tra dichiarazioni irricevibili<sup>17</sup> e dichiarazioni ricevibili.

Queste ultime, come noto, impongono all'Ufficiale di anagrafe di procedere all'iscrizione anagrafica entro i due giorni lavorativi successivi alla presentazione dell'istanza, a meno che prima dello scadere dei due giorni non venga formalmente comunicata la irregolarità<sup>18</sup> della domanda, nel qual caso il termine procedimentale si sospende, unitamente al dovere dell'Ufficiale di anagrafe di procedere all'iscrizione anagrafica<sup>19</sup>.

Nell'ambito delle dichiarazioni di residenza ricevibili, oltre alle istanze irregolari rientrano anche quelle per cui si rende necessario inoltrare il c.d. preavviso di rigetto<sup>20</sup>.

Occorre peraltro considerare che nella sequenza procedimentale la comunicazione dei motivi che precludono l'accoglimento dell'istanza segue, da un punto di vista logico e giuridico, l'eventuale comunicazione di irregolarità della domanda.

Come si può notare, l'inquadramento, a livello sistematico, del novellato procedimento di iscrizione anagrafica nell'ambito dell'istituto del silenzio-assenso unitamente al termine estremamente ridotto entro il quale l'Ufficiale di anagrafe deve provvedere ad effettuare l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente anche dei cittadini stranieri<sup>21</sup>, impongono una conoscenza approfondita di tutti gli strumenti giuridici che possono essere utilizzati per fronteggiare dichiarazioni anagrafiche non rituali, evidenziandosi che gli effetti sospensivi o interruttivi, rispettivamente, della comunicazione di irregolarità o del c.d. preavviso di rigetto possono essere utilizzati per una sola volta nel corso dell'iter procedimentale, sicché occorre ben ponderarne l'utilizzo, a seconda dei casi, al fine di evitare che il termine di quarantacinque giorni decorra, consolidando iscrizioni anagrafiche anche a favore di coloro ai quali non sarebbe spettata la relativa iscrizione.

Dott. Paolo Richter

Responsabile dei Servizi Demografici del Comune di Albignasego (PD)

Abilitato alla Professione di Avvocato

Specializzato nelle professioni legali presso le Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara, Padova, Trieste e del Dipartimento giuridico della Facoltà di Economia Cà Foscari di Venezia fra loro consorziate.

1 Dello stesso Autore, Il nuovo procedimento del cambio di residenza in tempo reale, in <https://www.diritto.it/docs/33484> e in Lo Stato Civile Italiano, giugno 2012, Sepel Editore, 45 ss..

2 Approvata, come allegato n. 1, dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 9 del 27.04.2012.

3 Impropiamente, pertanto, questa parte del modello ministeriale è intitolata "Modalità di presentazione".

4 Tramite raccomandata, fax o posta elettronica (semplice o certificata).

5 Quod voluti dixit, quod non dixit noluit: ciò che (il legislatore) volle, disse; ciò che non disse, non volle.

6 Oltre a colui che rende la dichiarazione anagrafica e alle eventuali altre persone che unitamente a lui trasferiscono la residenza; più precisamente, il vigente regolamento anagrafico (art. 13, comma 2, D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223) prevede che a coloro che rendono le dichiarazioni anagrafiche deve essere

rilasciata “ricevuta”; sembra possibile sostenere che la comunicazione di avvio del procedimento assorbe la ricevuta, anche in considerazione del fatto che la novella – come si è detto - prevede la possibilità non solo di consegnare, ma anche di trasmettere le dichiarazioni anagrafiche, sicché il rilascio della ricevuta non è più sempre possibile.

7 Ad esempio di 10 giorni, affinché eventuali contestazioni vengano con una certa rapidità a conoscenza dell’Ufficiale di anagrafe, il quale dovrà avere il tempo per valutare il da farsi e assumere le determinazioni conseguenti.

8 Ex artt. 7 e ss. L. agosto 1990, n. 241.

9 Quando la legge non distingue, neanche noi possiamo farlo.

10 Art. 10, comma 5 D.L. 13 maggio 2011 n. 70 convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106 che ha modificato l’art. 3 T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 77.

11 Trattasi dei c.d. effetti provvedimenti anticipati, che conferiscono un carattere di specialità al procedimento anagrafico rispetto al paradigma di riferimento, rappresentato dall’istituto del silenzio-

assenso (art. 20 L. 7 agosto 1990, n. 241); in quest'ultimo l'accoglimento dell'istanza si verifica normalmente allo scadere del termine di durata del procedimento, per effetto del comportamento silente, legalmente tipizzato, della Pubblica Amministrazione.

12 Dati che potrebbero non coincidere, in tutto o in parte, con quelli risultanti nel Comune di provenienza; anche per questo, per evitare possibili errori o incongruenze che potrebbero essere facilmente evitati, appare doveroso acquisire copia di un documento di identità di tutte le persone interessate al mutamento anagrafico.

13 Deve in proposito essere richiamato l'art. 3 R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza), secondo cui il Sindaco è tenuto a rilasciare la carta d'identità alle persone residenti o anche solo "dimoranti" nel Comune (sulla nozione di dimora, sia consentito rinviare a P. Richter, *Personae "senza fissa dimora"* e nuove regole in materia di cambio di residenza in tempo reale, in <https://www.diritto.it/docs/33547> e in *Semplice*, giugno 2012, DeA Editore, 8 ss.). Tuttavia, deve essere evidenziato che l'iter procedimentale tramite il quale una persona può chiedere il rilascio della carta d'identità in un Comune diverso da quello in cui risiede non è disciplinato da nessuna norma di diritto positivo.

14 Secondo l'interpretazione proposta nel proprio scritto, richiamato sub nota n. 1, si propendeva nel senso che la mancanza del documento di identità comportasse l'irricevibilità della domanda. Se, tuttavia, come appare preferibile, si considerano tassative (numerus clausus) le ipotesi di irricevibilità indicate nel modulo dichiarazione di residenza, allora la mancanza di copia dei documenti di identità delle persone interessate al mutamento anagrafico ricade nelle ipotesi di "irregolarità" della domanda.

15 Sempre che il procedimento di iscrizione anagrafica nel Comune di nuova residenza si concluda positivamente.

16 Le modalità di adempimento dei procedimenti nonché ogni altro adempimento procedimentale vanno infatti pubblicati nei siti istituzionali, ex art. 54, comma 1° lett. b) e c) D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 Codice dell'amministrazione digitale (C.A.D.); lo stesso dicasi, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, per gli atti con i quali si determina, fra l'altro, l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse (art. 26 L. 7 agosto 1990, n. 241).

17 Tali dovendosi considerare quelle dichiarazioni che non contengono i dati obbligatori, contrassegnati con un asterisco, che lo stesso Ministero qualifica come "non ricevibili".

18 Ex art. 20, comma 5 che rinvia all'art. 2, comma 7 L. 7 agosto 1990, n. 241; la relativa contestazione sortisce l'effetto di "sospendere", per una sola volta nel corso del procedimento e per un periodo non superiore a 30 giorni, il decorso del termine procedimentale di 45 giorni, che riprende a decorrere nel momento in cui la domanda viene regolarizzata; altrimenti la pratica deve essere archiviata.

19 In mancanza di copia dei documenti di identità delle persone interessate al mutamento anagrafico, ad esempio, si potrà così evitare il rilascio delle relative certificazioni.

20 Di cui all'art. 10-bis L. 7 agosto 1990, n. 241; la comunicazione dei motivi che ostano all'accoglimento della dichiarazione, "interrompe", al massimo per 10 giorni, il decorso del termine procedimentale, che riprende a decorrere dal momento in cui vengono fornite le richieste controdeduzioni o, in mancanza, dopo che è scaduto il termine assegnato alla parte interessata per replicare.

21 I cui procedimenti di iscrizione anagrafica, soprattutto in caso di "prima" iscrizione, presentano un elevato tasso di complessità, non fosse altro per tutta la documentazione che deve essere allegata a corredo della domanda.

Si consideri in proposito, come negli allegati A e B – approvati anch'essi con Circolare del Ministero dell'Interno n. 9 del 27.04.2012 e contenenti, rispettivamente, la documentazione da allegare alla dichiarazione di residenza per i cittadini di Stati non appartenenti ovvero appartenenti all'Unione Europea – la mancanza dei dati contrassegnati con un asterisco, qualificati come "obbligatori", non comporta la irricevibilità della domanda, a differenza di quanto accade per i dati "obbligatori" da riportare nella "Dichiarazione di residenza"; pertanto se, come appare preferibile, si considerano le ipotesi di irricevibilità in modo tassativo, le dichiarazioni di residenza dei cittadini stranieri, ancorché prive della documentazione obbligatoria per essi prescritta negli allegati A e B, dovranno essere considerate irregolari ma non irricevibili. L'Ufficiale di anagrafe, per non vedersi costretto a iscrivere entro i due giorni lavorativi successivi alla presentazione dell'istanza lo straniero che non ha prodotto in allegato alla dichiarazione di residenza la documentazione obbligatoria al fine di accertare la sua regolarità di soggiorno nel territorio dello Stato, dovrà pertanto formalmente comunicare la irregolarità della domanda, indicandone puntualmente le ragioni, prima del decorso dei due giorni e con modalità idonea a comprovare l'avvenuta ricezione di tale comunicazione poiché, diversamente, in capo allo straniero matura il diritto ad ottenere la iscrizione anagrafica c.d. preliminare.

<https://www.diritto.it/dichiarazioni-anagrafiche-non-rituali-e-rimedi-a-disposizione-dell-ufficiale-di-anagraf>

e-nell-ambito-del-procedimento-di-cambio-di-residenza-in-tempo-reale/