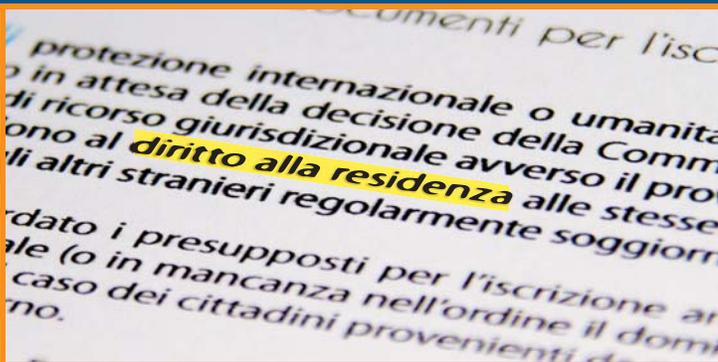


Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale



SERVIZIO CENTRALE
del Sistema di protezione
per richiedenti asilo e rifugiati



Istituito ai sensi dell'art. 32 della legge 189/02 e affidato dal
Ministero dell'Interno all'ANCI mediante convenzione



MINISTERO
DELL'INTERNO



ASGI
Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

Linee guida
sul diritto alla residenza dei
richiedenti e beneficiari di
protezione internazionale

Il Quaderno è stato curato:
*per il Servizio Centrale dello SPRAR da **Lucia Iuzzolini e Cristina Passacantando***
*per UNHCR da **Andrea De Bonis e Costantino Giordano***
da **ASGI** - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
*per ANUSCA da **Romano Minardi***

finito di stampare in dicembre 2014
da DigitaliaLab

Impaginazione Kubique spa

**Servizio Centrale del
Sistema di protezione
per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)**

Via delle Quattro Fontane, 116
00184 Roma

Tel +39.06.76.98.08.11
Fax +39.06.67.92.962
info@serviziocentrale.it
www.serviziocentrale.it
serviziocentrale@PEC.cittalia.it

Indice

Premessa	5
1. La residenza nell'ordinamento giuridico	8
1.1 Il diritto alla residenza	8
1.2 I diritti derivanti dall'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente	10
1.3 Definizione di residenza	14
1.4 La dimora abituale	16
1.4.1 La dimora abituale presso i centri d'accoglienza	23
1.5 Il domicilio e l'iscrizione anagrafica come senza fissa dimora	26
2. Iscrizione e cancellazione anagrafica	33
2.1 Iscrizione anagrafica	33
2.1.1 Requisiti e documenti per l'iscrizione anagrafica	33
2.1.2 Dove e come chiedere l'iscrizione anagrafica	41
2.2 Cancellazione anagrafica e rinnovo della dichiarazione di dimora abituale	42
3. La tutela del diritto alla residenza	45
3.1 Il ricorso amministrativo	45
3.2. Il ricorso giurisdizionale	46
3.3 La tutela del cittadino nell'ambito del procedimento amministrativo	47
3.4 Autotutela/Riesame	48
4 Dalla protezione internazionale alla cittadinanza, passando per la residenza	50
4.1 La residenza legale	51
4.2 L'Autorità competente in materia di cittadinanza	52

Premessa

In Italia, l'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente di un comune afferisce al diritto costituzionale di circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale (art. 16 Cost.), e nel contempo è requisito essenziale per poter effettivamente esercitare altri diritti fondamentali. È in ragione di ciò che l'iscrizione anagrafica rappresenta un presupposto per qualsiasi processo d'integrazione degli stranieri, compresi i beneficiari di protezione internazionale e i richiedenti asilo.

Infatti le funzioni principali dell'anagrafe sono quelle da un lato di rilevare la presenza stabile delle persone nel territorio di un determinato comune per consentire ai pubblici poteri di pianificare i servizi da erogare alla popolazione e dall'altro di consentire alle persone l'accesso effettivo a determinati diritti sociali e l'esercizio di alcuni diritti civili e dei diritti politici, nonché per facilitare l'adempiimento di alcuni obblighi, inclusi quelli tributari.

In materia di integrazione dei titolari di protezione internazionale, l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente in un determinato comune merita particolare attenzione in quanto connesso alla possibilità di fruire concretamente della protezione riconosciuta¹.

¹ Si noti che in materia di assistenza amministrativa, l'articolo 25 della Convenzione di Ginevra introduce per le autorità del Paese di accoglienza l'obbligo di "rilasciare -

Come rilevato da recenti ricerche² e da alcuni rapporti sui diritti umani in Italia³, si registrano sostanziali difficoltà per i richiedenti asilo e per i beneficiari di protezione internazionale nell'effettivo accesso all'iscrizione anagrafica. Nella prassi di alcuni comuni, ad esempio, l'iscrizione anagrafica viene subordinata alla produzione del passaporto rilasciato dal paese di origine.

Si tratta di una prassi errata perché tale documento, pur richiesto in generale per l'iscrizione anagrafica degli stranieri, non può essere prodotto dai richiedenti asilo e rifugiati a causa dell'impossibilità per essi di richiederne il rilascio alle autorità del proprio paese.

Tali difficoltà sono state rilevate, ad esempio, dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa che nel rapporto sulla sua visita in Italia nel luglio del 2012 ha avuto modo di sottolineare come "alcuni enti locali impongono requisiti documentali irragionevoli, se non addirittura delle restrizioni per l'iscrizione anagrafica e la residenza, che sono fondamentali per accedere a molti programmi di assistenza sociale"⁴.

Altro aspetto critico attiene ai centri di accoglienza, dove i ri-

*sotto il loro controllo - ai rifugiati quei documenti o certificati che normalmente sarebbero rilasciati agli stranieri dalle autorità nazionali o a mezzo di queste". L'UNHCR, pertanto, raccomanda agli Stati di introdurre meccanismi efficaci che assicurino l'accesso dei rifugiati ai documenti di cui hanno bisogno per esercitare i loro diritti (UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, maggio 2007, par. 26).*

2 Si vedano le ricerche: Caritas, Cooperativa Roma Solidarietà, Centro Astalli, Caritas Ambrosiana, *Mediazioni metropolitane*, 2012; CIR, *Le strade dell'integrazione*, 2012; ASGI, CESPI, Caritas Italiana, Consorzio Communitas, AICCRE, *Il diritto alla protezione*, giugno 2011.

3 Juss-Buss, Swiss Refugee Council, *Asylum procedure and reception conditions in Italy*, maggio 2011; Pro Asyl, *The living conditions of refugees in Italy*, febbraio 2011; Nils Muiznieks, *Rapporto a seguito della visita in Italia dal 03 al 06 luglio*, Strasburgo 12 settembre 2012.

4 Nils Muiznieks, *op. cit.*

chiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale sono ospitati, che in alcuni casi non sono considerati dagli uffici anagrafe dei comuni quali dimore abituali, sebbene l'art. 6, comma 7 del Testo Unico delle leggi sull'immigrazione emanato con d.lgs. 286/98 consideri verificata la "dimora abituale" nei casi di documentata ospitalità in un centro di accoglienza, una volta decorsi 3 mesi di permanenza⁵.

La presente pubblicazione vuole, dunque, chiarire quali sono i presupposti dell'iscrizione anagrafica, a sostegno di tutti gli operatori e degli ufficiali di anagrafe investiti del gravoso compito di supportare i rifugiati in Italia, con particolare attenzione alla condizione dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale.

5 Tale criticità è stata rilevata da una ricerca del 2011: *"la tematica della residenza ovvero dell'effettivo godimento di tale diritto soggettivo, costituisce una delle chiavi di lettura principali per comprendere le dinamiche dell'esclusione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria. In particolare, è stato spesso evidenziato come, a causa di barriere a vario livello, il diritto all'iscrizione anagrafica non possa nei fatti essere esercitato dai titolari di protezione internazionale o umanitaria e dai richiedenti asilo dimoranti presso i centri di accoglienza"*. ASGI, et alii, op. Cit., p. 297.

1. La residenza nell'ordinamento giuridico

1.1 Il diritto alla residenza

La residenza nel nostro ordinamento costituisce un diritto del cittadino. La Costituzione, infatti, tutela la libertà di circolazione e soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale, salve le sole "limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza" (art. 16 Cost.).

Il diritto di residenza si esercita mediante l'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente in un determinato comune, la cui tenuta è affidata al sindaco, nella sua veste di Ufficiale di Governo.

L'iscrizione è il presupposto per esercitare effettivamente determinati diritti fondamentali e civili, come le prestazioni di assistenza sociale, alcune prestazioni sanitarie, l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e i diritti politici.

In questo contesto, di centralità della residenza anagrafica nel nostro ordinamento, si inserisce la norma secondo cui le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante si effettuano alle medesime condizioni degli italiani (art. 6, co.

7, testo unico delle leggi sull'immigrazione, emanato con d. lgs. n. 286/1998, di seguito definito come "TU immigrazione"), il che presuppone che lo straniero ai fini dell'iscrizione anagrafica ha il medesimo trattamento previsto per i cittadini italiani con il solo presupposto ulteriore della regolarità del soggiorno, anche in forza di quanto previsto dal comma 2 dello stesso art. 6, che richiede allo straniero l'esibizione del permesso di soggiorno in sede di "rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati".

L'iscrizione anagrafica, oltre che diritto, costituisce anche un **do-vere** a cui sia il cittadino che lo straniero sono chiamati ad ottemperare. L'art. 2 della Legge anagrafica (legge n. 1228/1954) ne fa esplicita prescrizione, anche nei confronti delle persone sulle quali si esercita potestà genitoriale o tutela. La funzione amministrativa concernente le anagrafi è esercitata dal comune, ma è disciplinata con leggi e regolamenti dello Stato e risponde a esigenze nazionali statistiche, di controllo e amministrazione della popolazione (art. 117 Cost.; art. 14 Testo Unico Enti Locali), al punto che, in alcuni casi, l'Ufficiale d'anagrafe ha poteri di iniziativa propri, se il cittadino non ottempera (art. 15 Regolamento anagrafico approvato con d.p.r. 223/1989), e ha obblighi di iscrizione d'ufficio alle anagrafi (art. 5 legge n. 1228/1954).

Anche i titolari dello status di rifugiato, dello status di protezione sussidiaria o del permesso di soggiorno per motivi umanitari possono circolare e soggiornare liberamente sul territorio nazionale (art. 29, comma 1 d. lgs. n. 251/2007) e pertanto sono titolari del diritto ad essere iscritti nelle liste anagrafiche di un comune al pari degli italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti, con alcune particolarità connesse con la loro peculiare condizione, che si descriveranno nei successivi paragrafi.

Nel caso dei **rifugiati** la residenza è anche oggetto della Convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge n. 722/1954. Nello

specifico l'art. 26 prevede che "ciascuno Stato contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul suo territorio il diritto di sceglierli il loro luogo di residenza". Di rilievo per l'ordinamento italiano è anche il successivo art. 27, il quale fa obbligo agli Stati contraenti di rilasciare i documenti d'identità "a tutti i rifugiati che risiedono sul territorio e non possiedono un titolo di viaggio valido", in quanto l'iscrizione anagrafica è prerequisite necessario al rilascio della carta di identità.

Anche i **richiedenti asilo**, sia in attesa di audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, sia in fase dell'eventuale ricorso giurisdizionale, hanno diritto all'iscrizione anagrafica in quanto titolari di un permesso di soggiorno⁶.

Si evidenzia infine che l'assenza di iscrizione anagrafica non può rilevare ai fini del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta asilo o protezione internazionale, posto che il permesso di soggiorno è rilasciato dal Questore del luogo di dimora e che, come già precisato, è la regolarità del soggiorno ad essere il presupposto per l'iscrizione anagrafica e non il contrario.

1.2 I diritti derivanti dall'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente

L'iscrizione anagrafica è il presupposto per l'esercizio di importanti diritti sociali fondamentali ai fini dell'integrazione sociale degli stranieri.

In particolare, l'iscrizione anagrafica è il presupposto per:

⁶ Si consideri, inoltre, che anche i titolari di permesso di soggiorno per motivo "convenzione Dublino" sono da considerarsi richiedenti la protezione internazionale.

- l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste da ogni comune, ad esempio quelle basate sulle condizioni di reddito, verificate mediante l'indicatore ISEE⁷, erogati dalla pubblica amministrazione o da soggetti dalla stessa delegati;
- l'accesso ad altri rilevanti diritti sociali, tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i sussidi per i canoni di locazione o l'acquisto della prima casa;
- l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale per gli stranieri regolarmente soggiornanti (per gli irregolari si veda nel proseguo);
- diritti di partecipazione popolare all'amministrazione locale, previsti dagli statuti comunali;
- la facoltà di presentare determinate dichiarazioni da rendersi davanti all'Ufficiale di Stato civile in materia di cittadinanza.⁸

L'iscrizione anagrafica è anche il presupposto:

- per il rilascio della carta di identità e delle certificazioni anagrafiche;
- per chiedere e ottenere il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera (art. 118-bis codice della strada)⁹.

7 L'attestazione ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) consente ai cittadini con reddito basso di accedere, a condizioni agevolate, a determinate prestazioni sociali o ai servizi di pubblica utilità, o di ottenere determinati sussidi economici previsti per le persone sprovviste di un reddito adeguato.

8 Sulla cittadinanza si veda il paragrafo 4.

9 Si consideri, inoltre, che l'eventuale cambio di residenza dev'essere annotato sulla patente.

Il legame tra residenza e integrazione appare ancora più evidente se si considera che, in ragione della progressiva localizzazione del sistema di welfare, in molti casi le normative regionali e locali in materia di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali e/o all'edilizia residenziale pubblica prevedono requisiti ancora più restrittivi, tra i quali la residenza prolungata nel tempo in un determinato territorio¹⁰.

La mancanza di iscrizione anagrafica non preclude tuttavia l'esercizio dei diritti fondamentali, garantiti a prescindere dalla condizione di regolarità del soggiorno, tra i quali:

- il diritto allo studio del minore: i minori stranieri hanno il diritto all'istruzione e alla formazione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno e dal possesso di qualsiasi documentazione. Secondo quanto stabilito dall'art. 45 del Regolamento di attuazione del TU immigrazione (regolamento approvato con D.P.R. n. 394/1999) "i minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado". E', perciò, illegittima la prassi di alcuni comuni di richiedere l'iscrizione

10 Ai sensi dell'art. 11, comma 13, Legge 133/2008, per poter beneficiare del Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione previsto dalla Legge 431/1998, gli immigrati devono avere un'anzianità di residenza di dieci anni nel territorio nazionale o di cinque anni continuativi nella stessa regione. Analogamente per l'assegnazione di alloggi in edilizia residenziale pubblica, molte regioni richiedono la residenza prolungata sul territorio regionale per un determinato periodo di tempo. Tali previsioni normative sollevano spesso dubbi di legittimità e sono state oggetto di numerose pronunce. Da ultimo si richiama la sentenza n.168/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

anagrafica come requisito per le iscrizioni alle scuole della fascia dell'obbligo, o dell'infanzia, oppure per la concessione di agevolazioni economiche relative ai servizi a domanda individuale (mense, trasporto scolastico etc.)¹¹

- il diritto alla salute per i cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, garantito con riguardo alle cure urgenti ed essenziali, ancorché continuative (art. 35 TU immigrazione). Diritto a cui è correlato il divieto di segnalare la condizione di irregolarità di soggiorno per gli stranieri irregolari.

I titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, i titolari di protezione internazionale e i titolari di permesso per motivi umanitari hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e, in materia di assistenza sanitaria, hanno il medesimo trattamento previsto per i cittadini italiani (art. 34 TU immigrazione e art. 27 d. lgs. n. 251/2007).

In mancanza di iscrizione nelle liste della popolazione residente gli stessi, come gli altri stranieri non residenti, dovrebbero essere iscritti nella ASL del luogo del domicilio indicato nel permesso di soggiorno per tutta la durata di validità del permesso di soggiorno (art. 42, comma 2, Regolamento di attuazione del TU immigrazione approvato con D.P.R. n. 394/1999).

Tuttavia con specifico riferimento ai richiedenti la protezione internazionale, l'Accordo della Conferenza Stato-Regioni del dicembre 2012 "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane"¹² prevede che per questa

11 Si veda ASGI, *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale. Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali (Aggiornata con le Linee guida del MIUR del febbraio 2014)*, febbraio 2014.

12 Su tale documento il 20 dicembre 2012 è stato raggiunto un accordo dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

particolare categoria¹³, ai fini dell'iscrizione al SSN, si deve prescindere dall'indicazione di domicilio riportata nel permesso di soggiorno e, in assenza di residenza, si deve fare riferimento all'auto-certificazione di effettiva dimora o alla dichiarazione di ospitalità.

Lo stesso Accordo prevede che gli stranieri in possesso di richiesta o di permessi di soggiorno per status di rifugiato, protezione sussidiaria, motivi umanitari in fase di prima iscrizione possono iscriversi al SSN temporaneamente, per la durata del permesso di soggiorno nella ASL in cui dichiarano di domiciliare, con l'obbligo, nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno, di richiedere la variazione di domicilio alla Questura competente e di presentare alla ASL il permesso di soggiorno riportante il domicilio effettivo.

1.3 Definizione di residenza

Il Codice Civile definisce la residenza come il luogo in cui la persona ha la **dimora abituale** (art. 43 co. 2 C.C.) distinguendola dal **domicilio**, definito, invece, come il luogo ove essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi (art. 43 co. 1 C.C.). Mentre quest'ultimo istituto rappresenta la sede delle attività a carattere prevalentemente economico dell'individuo (ma non solo), la residenza civilistica esprime il luogo della durevole presenza della persona, tendenzialmente, ma non esclusivamente, legata alla dimensione personale e familiare, con quel carattere di stabilità a cui consegue la rilevanza pubblica per l'iscrizione nelle liste anagrafiche del comune di riferimento.

13 Il testo dell'accordo specifica in nota che la categoria dei titolari di permesso per motivi umanitari comprende: i titolari di permesso per motivi di protezione sociale ex art. 18, i titolari di permesso ex art. 19 c.2 lett. a) e d) (divieto di espulsione e respingimento di minori di 18 anni e donne in stato di gravidanza), i titolari di permesso ex art. 20 c.1 (misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali) e art. 40 c. 1 (stranieri ospitati nei centri di accoglienza qualora non abbiano altro titolo all'assicurazione obbligatoria o all'erogazione di prestazioni sanitarie).

La giurisprudenza ha distinto nell'ambito del concetto di residenza 2 elementi:

- un **elemento oggettivo**, costituito dalla stabile permanenza in un luogo;
- un **elemento soggettivo**, costituito dalla volontà di rimanervi¹⁴. L'elemento soggettivo deve essere rivelato dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali¹⁵, cioè deve essere reso conoscibile ai consociati attraverso la condotta del soggetto e non deve essere verificato dall'autorità comunale.

Il **presupposto oggettivo** necessario per l'iscrizione anagrafica consiste nella sussistenza di almeno uno dei seguenti elementi:

- a. dimora abituale nel comune
- b. in mancanza della dimora abituale, domicilio (effettivo) nel comune
- c. in mancanza del domicilio, nascita nel comune

In assenza di tali presupposti, la persona può essere iscritta nell'apposito Registro nazionale delle persone che **non hanno fissa dimora** tenuto da ogni comune nell'ambito di un apposito Schedario nazionale istituito, coordinato e gestito dal Ministero dell'Interno.

La consolidata giurisprudenza ritiene che il diritto all'iscrizione anagrafica sia un **diritto soggettivo** del cittadino (e dello straniero regolarmente soggiornate), immediatamente esigibile e non

14 Cfr., ad esempio, Cass. 5 febbraio 1985, n. 791. Cass. Sez. II, 14 marzo 1986, n. 1738. Cass. Sez. I, 21 giugno 1955 n. 1925. Cass. Sez. I, 17 ottobre 1955 n. 3226. Cass. Sez. II, 17 gennaio 1972 n. 126.

15 Cass., Sez. II, 14 marzo 1986 n. 1738

comporta alcuna valutazione discrezionale da parte alla pubblica amministrazione, se non l'attivazione dei poteri di verifica come disciplinati dalla legge (Legge anagrafica e Regolamento anagrafico), senza che valutazioni discrezionali possano essere stabilite da fonti normative inferiori quali ordinanze sindacali o regolamenti comunali.¹⁶

1.4 La dimora abituale

Ferma restando la presenza dell'elemento soggettivo (volontà), che caratterizza tutte le iscrizioni anagrafiche richieste su istanza di parte, uno degli elementi oggettivi della residenza è dato dalla dimora abituale, ovvero dal dato fattuale che la persona è stabilmente presente in un dato territorio comunale.

Il concetto di residenza (...) 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. (Circ. Min Interno n. 8 del 1995)

La compresenza di questi due elementi – soggettivo ed oggettivo - consente l'esercizio del diritto di iscrizione anagrafica presso

¹⁶ "L'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (...) configura uno strumento giuridico - amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui. Sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione (...), ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia (...). Inoltre, tutta l'attività dell'Ufficiale d'anagrafe è disciplinata (...) in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità. Merita, perciò, di essere condiviso l'orientamento (...) secondo cui le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo". (Cass. Civ. Sez. Un. 19.06.2000, n. 449). Cfr anche Cass. Sez. II, 14.03.1986, n. 1738; Cons. Stato, Sez. IV, 16.01.1990, n. 14.

il comune di riferimento e, di conseguenza, comporta la verifica dell'effettività della presenza della persona da parte del comune.

Posto che l'elemento soggettivo è soddisfatto nel momento stesso in cui la persona richiede l'iscrizione anagrafica (perché manifesta di voler dimorare abitualmente nel comune), all'Ufficiale d'anagrafe non resta che sottoporre ad accertamenti l'elemento oggettivo della stabile presenza, con la specifica che per gli stranieri, in aggiunta, è richiesta la regolarità del soggiorno sul territorio italiano.

Devono ritenersi illegittime quelle prassi volte a richiedere agli stranieri, in aggiunta alla dimora abituale e alla regolarità del soggiorno, ulteriori condizioni per l'iscrizione anagrafica, quali indagini preventive sulle condizioni personali o particolare produzione documentale non richiesta dalla legge (Circ. Min. Interno n. 8 del 1995 e n. 2 del 1997).

In assenza di una definizione precisa, la nozione di **dimora** è oggetto di diverse interpretazioni.¹⁷

Preliminarmente, va segnalato che l'unica caratteristica che la norma prescrive per elevare a residenza un luogo di dimora consiste nell'**abitualità** della stessa. L'abitualità non va interpretata come presenza ininterrotta sul territorio del comune, in quanto a

17 La mancanza di una definizione precisa di dimora determina alcuni problemi anche in sede di **avvio della richiesta di protezione internazionale**. Infatti, poiché la richiesta di protezione internazionale può essere presentata, oltre che alla polizia di frontiera, alla questura competente in base proprio al luogo di dimora (art. 26 D. Lgs. n. 25/2008), le questure applicano la norma con prassi differenti. Fra queste, la più ricorrente consiste nel chiedere che lo straniero, per poter presentare la sua domanda di asilo alla Questura, esibisca la dichiarazione di ospitalità presentata ai sensi dell'art.7 T.U. immigrazione. Tuttavia tale richiesta è illegittima perché non ha fondamento normativo in quanto la dimora non consiste affatto nella disponibilità di un alloggio, ma, ai fini dell'avvio della richiesta di asilo, nel mero dato fattuale di trovarsi fisicamente in un comune e, conseguentemente, ha l'unico obiettivo di radicare la competenza della questura di riferimento per tale comune.

nulla rilevano quegli spostamenti che, seppur frequenti (per lavoro o per qualsiasi ragione), non hanno la conseguenza di inficiare l'elezione di un determinato luogo a centro delle proprie relazioni familiari e sociali¹⁸. Essa, invece, va valutata alla stregua dei due elementi, soggettivo e oggettivo, ovvero l'unione del dato fattuale della durevole presenza sul territorio e del dato soggettivo della volontà di permanervi e stabilirvi la residenza (Cfr. Cass. 26 ottobre 1968, n. 3586; 23 febbraio 1977, n. 792; 5 maggio 1980, n. 2936; 14 marzo 1986, n. 1738).

Quanto al **luogo**, materialmente inteso, da considerarsi come dimora e, se accompagnato dall'abitudine, elevabile a residenza anagrafica, non vi sono particolari limiti poiché, secondo la circolare del Ministero dell'Interno n. 8 del 1995

“non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte”.

Infatti, secondo tale Circolare del Ministero dell'Interno,

“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 ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico.

La circolare determina l'irrilevanza delle caratteristiche del luogo fisico ascrivibile a dimora e dunque dovrebbe inibire quelle prassi locali volte al rifiuto di iscrizione anagrafica presso abitazioni non convenzionali. Conseguentemente, neanche le abitazioni con-

18 L'art. 2 L. n. 1228/54 prevede che l'assenza temporanea dal comune di dimora abituale non produca effetti sul riconoscimento della residenza.

venzionali, ma con precarie condizioni igienico-sanitarie, possono escludersi dall'iscrizione anagrafica.

Su tale aspetto, si richiama un intervento normativo del 2009 (L. 94/2009, c.d. legge sicurezza) che ha modificato l'art. 1 della Legge anagrafica n. 1228/54, disponendo che *"L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie"*.

Nonostante dette verifiche rappresentino una facoltà e non un adempimento ordinario, la norma è stata il pretesto per ingenerare errate prassi amministrative, puntualmente censurate da fonti ministeriali e giurisprudenziali (Circ. Min. Interno n. 1 del 2013; Cons. Stato, Sez. I, parere n. 4849/2012; T.A.R. Lombardia 13.05.2011, n. 1238).

La riforma del 2009, infatti, non introduce un nuovo requisito per l'iscrizione anagrafica, bensì solo una facoltà dei competenti uffici comunali di attivare verifiche sulle condizioni dell'immobile, la quale non può trasformarsi nell'obbligo di effettuare controlli preventivi, sistematici e documentali, tantomeno se essi vengono espletati nei confronti dei soli stranieri o di un determinato gruppo di essi, configurandosi, in tal caso, un comportamento discriminatorio.

In ogni caso dette verifiche non costituiscono condizione per l'accesso alla residenza anagrafica.

"Tale facoltà non determina un vero e proprio sub procedimento necessario del procedimento di trasferimento della residenza anagrafica sicché la mancanza dei requisiti igienico sanitari non preclude, in linea di principio, la fissazione della residenza anagrafica nel luogo inidoneo. Il cambio di residenza infatti si denuncia solo dopo il verificarsi del mutamento della situazione di fatto da accertare (ai sensi degli

artt. 4 e 5 della legge n. 1228 del 1954), ossia dopo il trasferimento di residenza sicché l'avvenuto cambio di residenza in immobile che sia (ma tale non risulti) idoneo dal punto di vista igienico sanitario non preclude astrattamente l'iscrizione all'anagrafe. In questo quadro va ricordato che va sempre valutata con estrema prudenza l'ipotesi del rigetto della domanda di iscrizione anagrafica, essendo produttiva di danni risarcibili (Cass. Sez. III 6 agosto 2004 n. 15199). (Cons. Stato, Sez. I, parere n. 4849/2012)

La dimora, pertanto, per integrare gli estremi di luogo elevabile a residenza anagrafica, deve possedere solamente il carattere dell'abitudine, senza che sia richiesta alcuna condizione materiale, amministrativa o igienico-sanitaria del luogo in questione. Qualsiasi richiesta di ulteriori requisiti indirizzata ai richiedenti iscrizione anagrafica per il solo fatto di essere stranieri potrebbe costituire discriminazione diretta, come osservato nella raccomandazione dell'UNAR del 15 gennaio 2012:

“Laddove quindi, mediante disposizioni contenute in ordinanze comunali, delibere di giunta, o altri atti amministrativi fossero introdotti requisiti ulteriori e più restrittivi, o un trattamento differenziale deteriore per i cittadini stranieri comunitari, rispetto ai cittadini italiani, in tema di attuazione delle disposizioni legislative generali in materia di iscrizione nel registro della popolazione residente, potrebbe determinarsi la violazione del principio di parità di trattamento perché sussisterebbe un trattamento differenziale in peius per tali cittadini stranieri. Nel caso potrebbe configurarsi una discriminazione diretta consistente nel prevedere un obbligo ulteriore per gli stranieri rispetto ai cittadini italiani in analogo situazione, ovvero richiedenti l'iscrizione anagrafica, in violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, e di parità di trattamento previsto dal T.U.I. all'art. 2 comma 2 e dall'art. 2 del decreto legge 9 luglio 2003 n. 215, con il quale è stata recepita in Italia la direttiva europea in materia di contrasto alle discriminazioni su base etnica e razziale (Direttiva n. 2000/43/CE). In particolare, l'obbligo di documentare il possesso di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla norma fondamentale in materia di iscri-

zione anagrafica, oltre ad essere in contrasto con quanto disposto dal richiamato art. 6, comma 7 del T.U.I. circa l'identità di condizioni per l'iscrizione anagrafica tra cittadini italiani e stranieri, si porrebbe altresì in contrasto con quanto disposto dalla legge sull'iscrizione anagrafica in tal modo integrando una discriminazione nei loro confronti".

Una recente disposizione (l'art. 5 D.L. 47/2014, convertito in legge n. 80/2014) ha introdotto nell'ordinamento italiano disposizioni che potrebbero ostacolare l'iscrizione anagrafica per coloro (italiani o stranieri) che occupano abusivamente un immobile, stabilendo che *"Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge"*. La stessa norma precisa che se l'occupazione senza titolo riguarda un alloggio di edilizia residenziale pubblica, *"non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi all'accertamento dell'occupazione abusiva"*.

La norma è stata oggetto di una circolare del Ministero dell'interno (n. 14 del 6.8.2014) nella quale si evidenzia come il fine del legislatore sia stato quello di consentire *"il ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti"*.

Il Ministero, inoltre, valorizza le autocertificazioni per l'iscrizione anagrafica e, negli allegati alla circolare, lascia spazio a detta modalità in alternativa alla presentazione dei documenti quali il contratto di locazione o di comodato registrati presso l'Agenzia delle entrate o il titolo di proprietà, corredato dei dati catastali.

Nell'allegato alla circolare si consente anche di indicare altri elementi (diversi da quei contratti) per attestare che la persona occupa legittimamente l'alloggio, il che consente di indicare l'alloggio presso quello di altre persone (incluso il datore di lavoro), o presso appartamenti o centri di accoglienza gestiti da enti, o anche enti afferenti allo SPRAR, se vi è il consenso del relativo proprietario o

legittimo gestore.

Il riferimento della circolare “ai fatti penalmente rilevanti” offre lo spunto per una interpretazione rigorosa del concetto di “occupazione abusiva senza titolo”, richiamato dal summenzionato art. 5.

In primo luogo occupano abusivamente un immobile tutti coloro che vi abitano senza titolo di proprietà o di possesso (locazione, comodato, usufrutto) contro la volontà del proprietario.

Dunque, non è sufficiente che l’occupazione di un immobile sia senza titolo formale, ma è necessario che sia qualificabile come *abusiva*, cioè posta in essere contro la volontà del proprietario, per rientrare nelle previsioni di nullità indicate dall’art. 5 D.L. 47/2014.

Dal punto di vista strettamente giuridico, va esclusa la qualificazione abusiva allorché il titolare del diritto reale sia a conoscenza dell’occupazione fino a quando non decida di esercitare pienamente il suo diritto ovvero allorché il titolo giuridico sia controverso tra le parti e sia in corso un giudizio, ovvero, allorché la pubblica amministrazione non abbia adottato provvedimenti esecutivi nei casi previsti dalla legge.¹⁹

Va inoltre sottolineato che l’ambito di applicazione della norma è limitato all’abusivismo inteso come mancanza del titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell’unità immobiliare, e non come abusivismo edilizio.

In ogni caso la norma sull’occupazione abusiva senza titolo non riguarda l’iscrizione delle persone senza fissa dimora, in quanto il diritto all’iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora è legato al domicilio e le persone senza fissa dimora non hanno di-

¹⁹ I provvedimenti esecutivi della PA sono solo quelli che riguardano beni del demanio pubblico ex art. 822 c.c.

mora abituale in alcun immobile, sicché continueranno ad essere iscritte (anche in una via territorialmente inesistente), sulla base del requisito del “domicilio”.

1.4.1 La dimora abituale presso i centri d'accoglienza

Alcune considerazioni sono da riservare all'iscrizione anagrafica di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e umanitaria ospiti di strutture d'accoglienza.

Preliminarmente, va segnalato un esplicito richiamo legislativo sul punto.

Ai sensi dell'art. 6, co. 7 del TU immigrazione **la permanenza superiore a 3 mesi in un centro d'accoglienza costituisce dimora abituale** e pertanto legittima la richiesta di iscrizione anagrafica, il che peraltro non impedisce di ottenere l'iscrizione anagrafica anche prima di tale periodo.

Fatta eccezione per le strutture destinate alla prima accoglienza e soccorso (CDA, Centri d'accoglienza, L. 563/1995, c.d. Legge Puglia, come modificati in CDI, Centri di identificazione, L. 189/2002, c.d. L. Bossi-Fini), l'attuale sistema prevede diverse tipologie di centri di accoglienza nei quali la dimora può acquistare il carattere dell'abitualità.

Tra questi, si segnalano in particolare i **CARA** (Centri d'accoglienza per richiedenti asilo), i quali sono deputati all'accoglienza in forma collettiva dei richiedenti asilo nei casi di cui all'art. 20 del D.Lgs 25/2008. In tali ipotesi è previsto un limite temporale all'accoglienza di 20 o 35 giorni, trascorso il quale, in caso di indisponibilità di posti SPRAR, o in mancanza di sufficienti mezzi di sussistenza (art. 6 D.Lgs 140/2005), i richiedenti asilo sono autorizzati a restare. In tale ipotesi, la permanenza che supera i 3 mesi deve

considerarsi dimora abituale e legittima l'iscrizione anagrafica presso lo stesso CARA, nelle forme della convivenza anagrafica.

Convivenza anagrafica

L'ospitalità nei centri collettivi d'accoglienza per richiedenti asilo può configurarsi tra le **convivenze anagrafiche** previste dall'art. 5 Regolamento anagrafico d.p.r. 223/89, in quanto ospitano persone coabitanti per motivi di assistenza. A capo della convivenza la legge pone un **responsabile** (art. 6 co. 2 Regolamento anagrafico), che ha una propria posizione anagrafica autonoma e che è, normalmente, chi dirige la struttura mediante apposito incarico professionale. Questi è il responsabile delle dichiarazioni anagrafiche degli ospiti, e pertanto ne dichiara all'anagrafe la dimora abituale, quindi ne chiede l'iscrizione anagrafica, nonché l'uscita dal centro e l'avvio

della pratica di cancellazione²⁰. Non essendo escluso dalla legge, anche l'ospite stesso può chiedere la residenza, ma, in tali casi, l'Ufficiale d'anagrafe, in sede di accertamento, potrebbe comunque interpellare il responsabile per verificare l'effettiva abitualità della dimora presso il centro. In ogni caso, il responsabile della convivenza non ha potere discrezionale in merito all'iscrizione anagrafica e non può dunque ad essa opporsi, qualora ne ricorrano i requisiti di legge.

- Nei centri di accoglienza afferenti allo **SPRAR** (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) il richiedente protezione internazionale ha diritto all'accoglienza fino alla notifica della decisione della Commissione territoriale (art. 5 comma 6 d. lgs. 30 maggio 2005 n.140)²¹. Dal momento della notifica del riconoscimento della protezione internazionale o della concessione della protezione umanitaria, il **periodo di accoglienza** previsto è di complessivi sei mesi.
- In caso di esito negativo, la presentazione del ricorso giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 35 comma 6 d. lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, sospende l'efficacia del provvedimento impugnato e dunque il richiedente la protezione internazionale può rimanere in accoglienza.

I tempi di accoglienza dei titolari di protezione internazionale o umanitaria possono essere prorogati, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno per il tramite del Servizio Centrale, per ulteriori sei mesi, ovvero per maggiori periodi temporali, secondo le effettive esigenze personali. La proroga è concessa per circostanze straordinarie, debitamente motivate, in relazione ai percorsi d'integrazione avviati o a comprovati motivi di salute.

Non tutti i centri di accoglienza, tuttavia, sono organizzati in forma collettiva. I progetti territoriali dello **SPRAR**, ad esempio, consistono in soluzioni abitative diverse, molte delle quali in forma di appartamento.

Di fatto, dunque, con l'ingresso in una struttura di accoglienza SPRAR, si realizzano i presupposti di legge dell'abitudine della dimora anche prima che siano trascorsi i tre mesi richiesti dall'art. 6, comma 7 del TU immigrazione e dunque fin dall'inizio può ottene-

21 "Linee guida per la presentazione delle domande di contributo per il fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo" allegate al decreto del Ministro dell'interno 30 luglio 2013

re l'iscrizione anagrafica. In caso di accoglienza in appartamento e non in un centro collettivo, si specifica che non si applica la disciplina della convivenza anagrafica ma quella dell'iscrizione anagrafica ordinaria, su istanza dell'interessato, che ai fini della dimostrazione del titolo di occupazione dell'alloggio potrà esibire il provvedimento di accoglienza nelle strutture dello SPRAR.

Per il minore straniero non accompagnato è in ogni caso previsto il protrarsi dell'accoglienza fino ai successivi sei mesi dal compimento della maggiore età. Ulteriori proroghe sono consentite, nell'ambito delle modalità di accoglienza previste per i maggiorenni, sulla base delle circostanze straordinarie sopra indicate.

In conclusione, la permanenza superiore a 3 mesi in un centro d'accoglienza legittima l'iscrizione anagrafica nelle forme della convivenza anagrafica in caso di centri d'accoglienza collettivi, l'iscrizione anagrafica in via ordinaria negli altri casi. Si esclude in entrambe le ipotesi, invece, la prassi dell'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea.

1.5 Il domicilio e l'iscrizione anagrafica come senza fissa dimora

In mancanza della dimora abituale la persona si considera residente in un luogo, se fornisce elementi idonei a dimostrare il **domicilio** nel territorio comunale, cioè l'effettiva presenza.²²

22 In base all'art. 2 L.1228/1954 non si tratta del mero domicilio, inteso come sede principale dei propri affari, previsto dall'art. 43, comma 1, codice civile, ma di un domicilio accertabile dagli uffici comunali, cioè un'effettiva presenza sul territorio comunale, anche se ciò non necessariamente esige l'indicazione di un preciso indirizzo in cui rintracciare la persona ed **anzi l'ufficiale di anagrafe non deve procedere agli accertamenti relativi all'abitudine del domicilio perché esso è sostanzialmente oggetto di una libera elezione da parte della persona senza fissa dimora** (Ministero dell'Interno – Direzione generale dell'Amministrazione civile, circ. n. 1/1997).

L'art. 43 cod. civ. sulla nozione di domicilio come ogni norma legislativa deve essere sempre interpretato in modo costituzionalmente e internazionalmente conforme e cioè in conformità con la nozione di domicilio tutelata dall'art. 14 Cost. (il domicilio costituzionale è qualsiasi luogo di privata dimora, ancorché si tratti di un'auto: Corte cost. sent. n. 88/1987) e con la nozione di domicilio tutelata dall'art. 8 CEDU, che secondo la Corte di Strasburgo designa lo spazio fisico determinato in cui si svolge la vita privata e familiare (Corte di Strasburgo sent. Giacomelli contro Italia 2.11.2006, par. 76).

Perciò la giurisprudenza ha precisato che "s'intende per domicilio il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e dei suoi interessi, che non va individuato solo con riferimento ai rapporti economici e patrimoniali, ma anche ai suoi interessi morali, sociali e familiari, che confluiscono normalmente nel luogo ove la stessa vive con la propria famiglia; ne consegue che il domicilio è caratterizzato dall'intenzione di costituire in un determinato luogo il centro principale delle proprie relazioni familiari, sociali ed economiche"²³, sicché il domicilio è anche "il luogo ove la persona, alla cui volontà occorre principalmente avere riguardo, concentra la generalità dei propri interessi, sia materiali ed economici, sia morali, sociali e familiari"²⁴.

Perciò l'interessato non può eleggere un domicilio al solo fine di chiedere ed ottenere l'iscrizione anagrafica, ma deve fornire tutte quelle indicazioni necessarie a verificare che non si tratti di una scelta che non trovi altro riscontro se non nella mera volontà dell'interessato.

L'interessato deve dunque indicare, se esiste, un proprio domicilio, già individuabile quale "*sede principale dei suoi affari e interessi*", esibendo eventuale documentazione idonea a comprovare

23 Cass. civ. Sez. III (Ord.), 08-03-2005, n. 5006.

24 Cass. Civ. 20 luglio 1999, n. 775

l'effettiva sussistenza di tale domicilio.

Se esiste un immobile presso il quale è ubicata la sede degli interessi della persona senza fissa dimora, l'ufficiale di anagrafe può disporre sopralluoghi, ma gli eventuali accertamenti devono riguardare la sussistenza o meno della sede principale degli affari e interessi del richiedente e non la sua presenza fisica, che è un elemento accidentale nel caso del domicilio.

Infatti la legge n. 94/2009, modificando l'art. 2 co. 3 della Legge anagrafica n. 1228/1954 prevede che la persona si considera residente nel comune ove abbia il domicilio e che però la stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'anagrafe *"gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio"*.

Perciò l'iscrizione anagrafica può effettuarsi prendendo in considerazione fatti ed elementi dai quali può desumersi che l'interessato ha stabilito nel territorio del comune la sede principale dei suoi affari ed interessi (quali, a titolo meramente esemplificativo, l'iscrizione a corsi scolastici, lo svolgimento di attività lavorativa, l'iscrizione al servizio sanitario).²⁵

Si segnalano anche le buone prassi di quei comuni che, in collaborazione con le associazioni del territorio, hanno prestabilito una modulistica utile per fornire quegli elementi richiesti dal decreto sicurezza del 2009, ovvero per circostanziare la frequenza di servizi, centri diurni, mense, associazioni e luoghi ove trovare assistenza che ben rappresentano, per chi vive in strada, quegli affari e interessi (domicilio) richiesti dalla norma per soddisfare il diritto alla residenza di chi vive in condizioni di estremo disagio.

Accade purtroppo spesso che il richiedente la protezione inter-

25 Cfr. Cass. Sez. II, 20 luglio 1999, n. 7750, Cass. Sez. III, 8 marzo 2005, n. 5006., Cass. S.U., 24 settembre 1997, n. 9380.

nazionale o il titolare della protezione, all'esito di un percorso di accoglienza o non avendovi nemmeno avuto accesso, finisca per vivere in alloggi di fortuna, in stazione, in strada. In questo caso, nonostante la precarietà della condizione di vita della persona, il diritto alla residenza viene comunque preservato: essendo un diritto soggettivo il cui presupposto, come già detto, prescinde dalla tipologia dell'alloggio e l'iscrizione anagrafica non può dipendere dall'assenza di una abitazione. È pertanto possibile procedere a iscrizione anagrafica anche in caso di richiedente asilo o titolare di protezione internazionale o umanitaria **senza fissa dimora**.

In tali casi, il presupposto oggettivo per l'iscrizione anagrafica è il domicilio nel territorio del comune. L'art. 2, co. 3 della legge anagrafica n. 1228/54, modificato dalla legge 94/2009, prevede, infatti, che *“la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita”*.

In tal caso, ai fini dell'iscrizione anagrafica, non è necessario indicare un preciso indirizzo utile a rintracciare la persona e non è necessario procedere agli accertamenti relativi all'abitudine del domicilio perché esso è sostanzialmente oggetto di una libera elezione da parte della persona senza fissa dimora (Ministero dell'Interno – Direzione generale dell'Amministrazione civile, circ. n. 1/1997).

Dunque, qualora la persona viva in strada, ma abbia comunque in un determinato comune la sede degli affari e interessi - che in questo caso si possono esaurire anche nella mera ricerca di assistenza e beni di prima necessità - potrà comunque acquistare la residenza, potendo il comune ricorrere ad un indirizzo convenzionale in una **via territorialmente non esistente**. Molte realtà locali hanno già istituito questo indirizzo sotto il nome di *“Via della Casa Comunale”* o *“Via dell'Ospitalità”*, mentre in alcuni comuni è stato

intitolato alla memoria di persone senza dimora realmente esistite e rimaste nell'immaginario collettivo cittadino, come nel caso di "Via Mariano Tuccella" a Bologna o di "Via Modesta Valenti" a Roma.

Anche se viene spesso utilizzata l'espressione "via fittizia" o "via virtuale" è bene precisare, in questi casi, che l'iscrizione nella via territorialmente non esistente costituisce **residenza anagrafica a tutti gli effetti** e permette il rilascio della carta di identità, nonché l'accesso a tutti i diritti e le prestazioni normalmente dipendenti dall'iscrizione anagrafica. Ogni limitazione nell'accesso a tali diritti e prestazioni nei confronti di coloro che sono iscritti in una "via virtuale" è da ritenersi illegittima.

In alternativa, ovvero in mancanza anche di domicilio, la persona senza fissa dimora ha diritto di iscrizione anagrafica nel comune di **nascita**; disposizioni che però non può applicarsi agli stranieri ed ai richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale, nati all'estero.

Senza tetto e senza fissa dimora. Una precisazione ai fini anagrafici

Occorre specificare la nozione di senza fissa dimora, che ha un preciso significato nell'ordinamento anagrafico, nella realtà sociale si avvicina di più a quello di senzatetto, o, come in uso presso le associazioni, "persona senza dimora". Sul punto, si riportano le parole dell'ISTAT, organo deputato alla vigilanza sulla tenuta delle anagrafi della popolazione

residente (art. 12 Legge anagrafica; artt. 52-55 Regolamento anagrafico), le quali chiariscono le modalità di accesso alla residenza in contesti di mancanza di un indirizzo di dimora abituale da riportare agli atti:

"ai fini anagrafici non deve essere considerata persona senza fissa dimora colui che per ragioni professionali o per mancanza di alloggio

stabile si sposti frequentemente nell'ambito dello stesso comune; è evidente, infatti, che in una simile circostanza l'unico problema che potrà sorgere sarà quello di stabilire l'indirizzo da riportare negli atti anagrafici, problema che, peraltro, potrà essere risolto interpellando lo stesso interessato. Persona senza fissa dimora è, invece, ai fini anagrafici, chi non abbia in alcun comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l'accertamento della residenza (girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti, ecc.); orbene, per tali persone si è adottato il criterio dell'iscrizione anagrafica nel comune di domicilio. (...) Se il senza fissa dimora non ha un recapito o un vero e proprio domicilio (sede principale dei propri affari) nel comune, ma elegge domicilio al solo fine di chiedere ed ottenere l'iscrizione anagrafica, come suo diritto, si presenta il problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici. In tal caso, in analogia al Censimento, che prescrive l'istituzione in ogni comune di una sezione speciale "non territoriale" nella quale vengono elencati e censiti come residenti tutti i "senza tetto", si ravvisa la neces-

sità che anche in anagrafe venga istituita una via, territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe (es. via... seguita dal nome dello stesso comune, via della Casa Comunale, ecc.). In questa via verranno iscritti con numero progressivo dispari sia i "senza tetto" risultanti residenti al censimento, sia i "senza fissa dimora" che eleggono domicilio nel comune ma che in realtà non hanno un vero e proprio recapito nel comune stesso." ISTAT in "Anagrafe della popolazione: legge e regolamento anagrafico. Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE", in «Metodi e norme», serie B, n. 29, 1992.

In sostanza, anche se a fini anagrafici l'ISTAT distingue il senza fissa dimora - inteso quale girovago, artista o ambulante, in alcuni casi anche il lavoratore stagionale, che non dimora abitualmente in alcun comune - dal senzatekto - che non avendo un recapito vero e proprio indica il domicilio al solo fine di chiedere la residenza - il risultato non cambia: chi non ha dimora abituale in alcun comune (senza fissa dimora) o ce l'abbia e non sia in grado di individuare un indirizzo (senzatekto), quando vi elegge

domicilio per qualsiasi motivo, compresa la mera iscrizione anagrafica, ha diritto alla residenza presso la via territorialmente non esistente.

Iscrizione nello schedario della popolazione temporanea.

Oltre allo schedario della popolazione residente, l'ordinamento anagrafico prevede anche l'iscrizione, presso i comuni, di quello della popolazione temporanea (art. 8 Legge anagrafica, art. 32 Regolamento anagrafico). In esso l'Ufficiale d'anagrafe iscrive le persone dimoranti nel comune da non meno di 4 mesi, ma che non abbiano ancora la dimora abituale. Nonostante nella prassi tale schedario sia stato scarsamente utilizzato dai comuni, questi è stato recentemente impiegato nell'ambito della c.d. **Emergenza Nord Africa**, per espressa previsione dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.11.2011, n. 3982. L'ordinanza prescriveva ai diversi comuni ove erano stati allesti-

ti centri di accoglienza di non procedere a iscrizione anagrafica ordinaria, in quanto la permanenza dei richiedenti asilo era da considerarsi provvisoria. Tuttavia, il piano d'accoglienza è stato più volte prorogato, al punto tale da determinare l'abitudine della dimora degli ospiti presso i centri, legittimandone così l'iscrizione anagrafica ordinaria. Pertanto, il ricorso all'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea dei richiedenti asilo ha avuto carattere eccezionale e non può prestarsi a modello per future prassi: superati i 3 mesi di permanenza in un centro, i richiedenti asilo o beneficiari di protezione acquistano comunque il diritto all'iscrizione anagrafica ordinaria, come da norma.

2. Iscrizione e cancellazione anagrafica

2.1 Iscrizione anagrafica

2.1.1 Requisiti e documenti per l'iscrizione anagrafica

I titolari di protezione internazionale o umanitaria, nonché i richiedenti asilo in attesa della decisione della Commissione territoriale o in fase di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego, accedono al diritto alla residenza alle stesse condizioni degli italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti.

Come sopra ricordato, i presupposti per l'iscrizione anagrafica sono la dimora abituale (o in mancanza nell'ordine il domicilio o il luogo di nascita) e, nel caso dei cittadini provenienti da paesi terzi, la regolarità del soggiorno.

Con il decreto legge n. 5, del 09 febbraio 2012, convertito con legge n.35, del 4 aprile 2012, è stata semplificata la procedura per l'iscrizione anagrafica e per il trasferimento della residenza, stabilendo che le verifiche e gli accertamenti svolti dalla pubblica amministrazione debbano essere conclusi nei 45 giorni successivi

all'iscrizione, altrimenti *"quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della dichiarazione"*.

Al momento della richiesta di iscrizione anagrafica, l'ufficiale d'anagrafe chiede l'esibizione dei seguenti documenti:

- **Titolo di soggiorno o ricevuta di avvenuta richiesta di rilascio/rinnovo**

In tutte le **iscrizioni o variazioni anagrafiche** il cittadino straniero, ai fini della verifica della regolarità del soggiorno, è tenuto ad esibire il **permesso di soggiorno**, anche in fase di rinnovo, trattandosi di iscrizione in un Registro pubblico (art. 6, co. 2 TU immigrazione).

L'esibizione di un titolo di soggiorno in corso di validità, dunque, è richiesta per la verifica della regolarità del soggiorno. Il Ministero dell'Interno è intervenuto con circolari specifiche per precisare che, nel caso in cui si disponga solo della ricevuta rilasciata in seguito alla richiesta di rinnovo del titolo, l'iscrizione anagrafica è parimenti ammessa, a condizione, però, che la domanda di rinnovo sia stata presentata prima o entro 60 giorni dalla scadenza del permesso (Circ. Min. Interno n. 42 del 2006). Parimenti è ammessa l'iscrizione anagrafica del cittadino straniero che ha fatto richiesta di rilascio del permesso per motivi di lavoro subordinato (Circ. Min. Interno n. 16 2007) e del familiare che si ricongiunge, in presenza della sola ricevuta di rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari (Circ. Min. Interno n. 43 del 2007). In questi ultimi due casi, l'iscrizione anagrafica è ammessa previa esibizione, nel caso del permesso di soggiorno per lavoro, della ricevuta rilasciata dall'ufficio postale attestante l'avvenuta presentazione della domanda di permesso e della domanda di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato presentata presso lo Sportello Unico, e, nel caso del permesso per motivi familiari, della ricevuta rilasciata dall'ufficio postale attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di permesso di soggiorno e di fotocopia non autenticata del nulla-osta al ricongiungimento familiare rilasciato dallo Sportello unico.²⁶

Analogamente ai casi appena citati dovrebbe risolversi anche **l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo a cui non sia stato ancora rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta di asilo**, i quali attendono per mesi in condizioni di difficoltà di accesso ai servizi pubblici (come l'iscrizione al servizio sanitario nazionale), mentre avrebbero subito diritto, in quanto tali, ad un attestato nominativo, che la questura deve rilasciare **entro 3 giorni** dalla presentazione della domanda di protezione (art. 4 d.lgs. 140/2005). Tale interpretazione estensiva appare giuridicamente fondata sull'obbligo di dare un'interpretazione conforme agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla UE. Infatti, ogni richiedente asilo, una volta che abbia presentato la domanda, deve intendersi comunque regolarmente soggiornante, perché ha il diritto di soggiorno nel territorio dello Stato durante l'esame della domanda di asilo (art. 9 della direttiva 2013/32/UE, attuato dall'art. 7 D. lgs. n. 25/2008) e ha comunque diritto di ricevere dalla Questura l'attestato nominativo che certifichi la sua condizione di richiedente asilo, anche in mancanza di un permesso di soggiorno.

- **Passaporto o documento equipollente, se in possesso** (art. 14 regol. anagrafico d.p.r. 223/89)
- In caso di prima iscrizione anagrafica, allo straniero è richiesta prova dell'identità mediante esibizione del passaporto o di documento equipollente (art. 14, co. 1 Regolamento anagrafico). Tuttavia, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o umanitaria ne sono per propria natura generalmente sprovvisti e versano altresì nell'impossibilità di richiederne copia alle rispettive rappresentanze diplomatiche. In tali situazioni, così come in caso di riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, **l'iscrizione anagrafica non può essere condizionata dalla mancanza di passaporto o documento equipollente**, in quanto l'identificazione della persona richiedente la protezione avvie-

legge 214/2011) ha formalizzato che il lavoratore straniero in sede di primo rilascio del permesso di soggiorno va considerato regolarmente soggiornante e può svolgere temporaneamente attività lavorativa.

[36] *Linee guida sul diritto alla residenza
dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*

ne sulla base dei dati riportati sul titolo di soggiorno che riveste, ai sensi dell'art. 1 lett. C del D.P.R. 445/2000, natura di documento di riconoscimento in quanto munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, consentendo, pertanto, l'identificazione personale del titolare. Tale prassi trova fondamento in un quesito sottoposto al Ministero dell'Interno che si riporta di seguito.²⁷

27 <http://www.servizidemografici.interno.it>. Consultato il 10/04/2014.
Quesito al Ministero dell'Interno del 04.07.2006.

Domanda Si chiede quale comportamento debba adottare l'ufficiale di anagrafe di fronte alla richiesta di iscrizione anagrafica da parte di uno straniero senza passaporto che esibisce solo il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Da risposte ad altri quesiti è emerso talvolta che si debba senz'altro accettare la richiesta di residenza. Il punto, tuttavia è che, una volta acquisita la residenza, tali stranieri possono ottenere la carta d'identità. Orbene, nella carta d'identità vi sono notizie (es. cittadinanza) di cui l'ufficiale di anagrafe non può ritenersi certo

dall'esame del solo permesso di soggiorno ma che una volta indicati nella carta d'identità assumono un valore equivalente alla certificazione. Ci si chiede, di conseguenza, se il permesso di soggiorno sia un documento cui attribuire un valore certificativo esatto al pari di un passaporto o un atto di nascita, oppure, se sia possibile, in qualche modo, condizionare il rilascio della carta d'identità o delle certificazioni quando non si abbia una fonte certa per le notizie in essi contenute.

Risposta In via preliminare, si precisa che, dal momento in cui il cittadino, italiano o straniero, viene iscritto in APR, questi ha diritto di ottenere tutti i documenti e le certificazioni previsti dalle vigenti disposizioni. Tuttavia, appare come un principio generale del nostro ordinamento giuridico, consacrato nell'art. 14 del DPR 223/1989, che il cittadino che trasferisca la residenza dall'estero debba comprovare tutti i dati che costituiscono oggetto di registrazione anagrafica non mediante autodichiarazione ma tramite atti

autentici, rilasciati dalla competente autorità diplomatica o consolare. Ove alcuni dati non siano disponibili si provvederà ad indicare "Dato non disponibile" ovvero "non conosciuto", senza che ciò pregiudichi l'iscrizione anagrafica.

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

ed 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 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, sempre sulla base delle considerazioni sopra espresse in materia di definizione e di valore dei documenti di riconoscimento, di cui agli articoli 1 e 35 del citato d.P.R. 445/2000."

In ragione di quanto esposto si deve concludere che l'allegato "A", alla circolare n. 9/2012 del Min. Interno – Dipartimento affari interni e territoriali-Direzione centrale per i servizi demografici, il quale prevede la **documentazione necessaria per l'iscrizione anagrafica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea in possesso di titolo di soggiorno in corso di validità**, non può essere applicato ai rifugiati nella parte in cui include copia del passaporto in corso di validità tra i documenti da allegare alla domanda di iscrizione anagrafica.

Nel parere citato, il Ministero dell'Interno fa riferimento a "rifugiati politici, richiedenti asilo e simili, [...] di norma sprovvisti di passaporto". Tra le situazioni "simili" a quelle dei richiedenti o titolari di protezione internazionale, rientrano senz'altro i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. c-ter del d.p.r. 394/1999, previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale ovvero acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello

straniero dal territorio nazionale; i titolari di permesso di soggiorno rilasciati per i motivi di cui agli articoli 18 e 20 del TU Immigrazione e all'art. 11, co. 1, lett. c) del d.p.r. 394/1999, per i quali l'art. 9, co. 6 del d.p.r. 394/1999 esonera dall'obbligo di esibizione del passaporto ai fini del rilascio del permesso di soggiorno. Dunque anche in questi casi, l'iscrizione anagrafica non può essere condizionata dalla mancanza di passaporto o documento equipollente.

In caso di iscrizione di nucleo familiare, copia degli atti originali tradotti e legalizzati comprovanti lo stato civile e la composizione familiare, di cui è in possesso (art. 14 Regolamento anagrafico).

Anche in questo caso, i documenti attestanti lo stato civile e la composizione familiare possono essere di non facile produzione da parte dei richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale e umanitaria, per l'impossibilità di costoro di rivolgersi alle autorità del proprio paese di cittadinanza. Pertanto, in virtù di un parere espresso dalla Commissione Nazionale Asilo, anche in tali casi la registrazione dei dati personali riferibili al matrimonio all'estero, nonché a paternità e maternità, si effettua a partire da quanto risulta dai permessi di soggiorno, unitamente al provvedimento della Commissione territoriale che ha riconosciuto la protezione agli interessati.

Parere della Commissione Nazionale del 24.04.2009

“si fa riferimento alla nota (...) relativa alla famiglia di rifugiati (...) che hanno delle difficoltà burocratiche in relazione al fatto che non possono esibire i certificati di nascita dei figli, poiché in qualità di rifugiati politici non possono produrre detta documentazione tramite le Autorità del loro Paese di provenienza.

Al riguardo, si fa presente che questa Commissione e tutte le Commissioni Territoriali, deputate all'esame delle richieste di ricono-

scimento della protezione internazionale, per quanto attiene alle generalità dei richiedenti e a quelle dei figli minori non coniugati, presenti sul territorio nazionale all'atto della presentazione della richiesta stessa, fanno riferimento, ai sensi della vigente normativa, alle generalità riportate sul verbale d'interrogatorio (modello C3) redatto dalle Questure competenti per territori per la formalizzazione della richiesta d'asilo”.

2.1.2 Dove e come chiedere l'iscrizione anagrafica

L'ufficio competente in materia di residenza è l'**anagrafe** del comune di dimora abituale o, in mancanza di dimora abituale, quello del luogo di domicilio o, in mancanza di domicilio, quello del luogo di nascita.

Il D.L. 5/2012 convertito dalla L. 35/2012 ha previsto importanti novità circa le dichiarazioni anagrafiche.

La prima innovazione riguarda le modalità della richiesta di iscrizione anagrafica, che può essere effettuata non solo personalmente allo sportello del comune, bensì anche a mezzo fax, raccomandata o in via telematica, attraverso la compilazione di moduli conformi a quelli pubblicati sul sito del Ministero dell'Interno (Circ. Min. Interno 2012 n. 9). L'inoltro in via telematica, si specifica, è consentito a una delle seguenti condizioni:

- dichiarazione sottoscritta con firma digitale;
- dichiarazione mediante uso della carta d'identità elettronica, della carta nazionale dei servizi, o comunque con strumenti che consentono l'individuazione del soggetto che effettua la dichiarazione;
- dichiarazione attraverso posta elettronica certificata del dichiarante;
- dichiarazione via posta elettronica semplice, purché si alleggi dichiarazione recante la firma autografa e copia del documento d'identità scannerizzate. Nel caso dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale o umanitaria, per analogia, sarà sufficiente allegare copia del permesso di soggiorno.

La seconda innovazione consiste nella c.d. **residenza in tem-**

po reale (art. 5 D.L. 5/2012). L'Ufficiale d'anagrafe è ora tenuto ad effettuare le iscrizioni **entro due giorni lavorativi** dalla presentazione della domanda, mentre **gli effetti giuridici dell'iscrizione anagrafica decorrono dalla data dalla dichiarazione**. Gli accertamenti previsti per verificare la sussistenza dei requisiti sono posticipati rispetto all'iscrizione anagrafica e vengono effettuati entro 45 giorni. Decorso questo termine, in mancanza di comunicazioni o richieste di integrazioni (art. 10 bis L. 241/1990), vale il principio del silenzio assenso (art. 20 L. 241/1990) e pertanto l'iscrizione anagrafica resta confermata.

Se gli accertamenti effettuati danno esito negativo, l'ufficiale d'anagrafe deve provvedere a darne comunicazione all'interessato (preavviso di rigetto – art. 10bis L. 241/90), il quale ha 10 giorni di tempo per presentare per iscritto le proprie osservazioni. In caso di mancato accoglimento delle osservazioni, l'ufficiale dovrà darne motivazione nel documento finale di rigetto (Art. 5, comma 5 d.l. n.5/2012; circ. Ministero dell'Interno – Dipartimento affari interni e territoriali – Direzione centrale dei Servizi demografici n. 9/2012).

Restano valide, altresì, le sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci, per le quali sarà data opportuna informazione all'autorità giudiziaria competente.

2.2 Cancellazione anagrafica e rinnovo della dichiarazione di dimora abituale

Come per le iscrizioni, anche le cancellazioni (art. 11 Regolamento anagrafico) dal registro della popolazione residente dei cittadini stranieri si determinano alle stesse condizioni dei cittadini italiani. La cancellazione può avvenire per:

- **morte;**

- **trasferimento della residenza** in altro comune o all'estero (nel caso del senza fissa dimora, trasferimento del domicilio);
- **irreperibilità accertata** (a seguito delle risultanze delle operazioni del censimento, ovvero quando, in seguito a ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, la persona sia risultata irreperibile all'indirizzo; in quest'ultimo caso la cancellazione non è immediata, ma deve darsi opportuna comunicazione di avvio del procedimento (artt. 7-8 L. 241/1990) e l'irreperibilità all'indirizzo deve perdurare da almeno un anno (Circ. Min. Interno n. 21 del 1990).

Un ultimo caso di cancellazione anagrafica riguarda in maniera specifica la popolazione straniera e consiste nel mancato **rinnovo della dichiarazione della dimora abituale**.

L'art. 11 del regol. anagrafico d.p.r. 223/89, modificato dalla legge 94/2009²⁸, infatti, stabilisce che la cancellazione dell'iscrizione anagrafica viene effettuata *"per i cittadini stranieri, per irreperibilità accertata, ovvero per effetto del mancato rinnovo della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 3, trascorsi sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno, previo avviso da parte dell'ufficio, con invito a provvedere nei successivi 30 giorni"*.

Peraltro **nessuna cancellazione può essere effettuata nelle more del rinnovo del titolo di soggiorno**, per espressa previsione dell'art. 7, secondo cui gli stranieri *"non decadono dall'iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno"*.

Lo straniero iscritto in anagrafe, infatti, ha l'obbligo di rinnovare tale dichiarazione entro 60 giorni dal rinnovo del titolo di sog-

28 La norma prevede che la cancellazione venga effettuata *"per i cittadini stranieri, per irreperibilità accertata, ovvero per effetto del mancato rinnovo della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 3, trascorsi sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno, previo avviso da parte dell'ufficio, con invito a provvedere nei successivi 30 giorni"*.

giorno. Trascorsi sei mesi dalla data di scadenza del titolo, qualora lo straniero non vi abbia provveduto, viene invitato a rendere la dichiarazione entro 30 giorni, con l'avvertenza che, se non si presenta entro il termine stabilito nella lettera di preavviso inviata dal comune di residenza, verrà cancellato d'ufficio dall'anagrafe della popolazione residente (art. 11 regol. anagrafico d.p.r. 223/1989, come modificato dalla legge sicurezza n. 94/2009).

Si segnala che quest'ultima norma, tuttavia, non ha trovato puntuale e diffusa applicazione nelle prassi locali, che sono orientate a considerare come determinante, ai fini di un'eventuale cancellazione anagrafica, il rinnovo del permesso di soggiorno entro i termini, e come ininfluyente la semplice omissione del rinnovo della dichiarazione di dimora abituale.

3. La tutela del diritto alla residenza

“L’ufficiale d’anagrafe provvede alla regolare tenuta dell’anagrafe della popolazione residente ed è responsabile dell’esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici” (art. 8 Legge anagrafica). La norma prescrive che sia l’ufficiale d’anagrafe il responsabile ultimo del procedimento di iscrizione anagrafica, e che lo stesso abbia l’obbligo di ricevere, mediante gli operatori in sportello, le dichiarazioni anagrafiche, non potendo opporvi rifiuto se vi sono tutte le condizioni di ricevibilità. I provvedimenti che adotta, ovvero iscrizioni, variazioni e cancellazioni anagrafiche, rientrano a pieno titolo tra quegli atti della pubblica amministrazione avverso i quali, ai sensi dell’art. 113 Cost., è sempre ammessa tutela giurisdizionale. Pertanto, il richiedente asilo o beneficiario di protezione internazionale o umanitaria che si ritenga lesa da ritardi, inadempienze o provvedimenti dell’Ufficiale d’anagrafe ha a disposizione diversi strumenti giuridici per la tutela del proprio diritto alla residenza.

3.1 Il ricorso amministrativo

Un primo tipo di rimedio è il ricorso amministrativo al Prefetto, da proporsi entro 30 gg. (D.P.R. 1199/1971). In caso di diniego di iscrizione anagrafica, di cancellazione, di iscrizione d’ufficio o di

rifiuto di rilasciare un certificato anagrafico, il cittadino ha facoltà di proporre reclamo alla stessa pubblica amministrazione che ha emesso l'atto per indurla a un ravvedimento e ad annullare o riformare il provvedimento oggetto di reclamo, senza l'intervento dell'autorità giudiziaria. Tale rimedio, che appartiene alla categoria dei ricorsi amministrativi, ha la caratteristica di evitare il contenzioso in tribunale, instaurando un procedimento diretto tra cittadino e pubblica amministrazione, ha costi minori e, inoltre, non è necessaria l'assistenza di un avvocato: esistono dei moduli in uso alle prefetture per facilitare il cittadino nell'accesso diretto a questa forma di tutela.

Il ricorso viene deciso dall'organo gerarchicamente superiore a quello che ha emesso il provvedimento: nel caso dell'ufficiale d'anagrafe tale organo è il Prefetto (art. 5, comma 2 legge anagrafica), a cui è affidata la vigilanza sulla tenuta delle anagrafi dei comuni.

Il ricorso, che può fondarsi su motivi di merito e di legittimità, va depositato entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento presso la prefettura della provincia in cui ha sede il comune che ha emesso l'atto. Compiuti gli accertamenti necessari, il Prefetto può decidere, con decreto, di accogliere il ricorso e annullare o riformare l'atto impugnato, oppure di respingerlo perché infondato.

In quest'ultimo caso, avverso i decreti prefettizi è ammesso ricorso al tribunale ordinario nei tempi e nei modi di cui al Codice di procedura civile.

3.2. Il ricorso giurisdizionale

In alternativa al ricorso in via amministrativa, e comunque avverso ogni provvedimento che incida sull'iscrizione anagrafica, è possibile proporre un **giudizio davanti al Tribunale ordinario** nel termine di prescrizione dei diritti soggettivi, ovvero sia **entro 10 anni**.

Il diritto all'iscrizione anagrafica è stato, infatti, qualificato come diritto soggettivo, giustiziabile davanti al Giudice ordinario e non al TAR (Cass. Civ. Sez. Un. 19 Giugno 2000, n. 449). La persona che ritiene violato il proprio diritto alla residenza, quindi, può proporre, mediante l'ausilio di un avvocato, ricorso al Tribunale del circondario ove ricade il comune di riferimento. Sebbene in sede civile il giudice non abbia potere in merito all'annullamento dell'atto (che rimane prerogativa del giudice amministrativo) può comunque disapplicarlo ed ordinare all'ufficiale d'anagrafe l'immediata iscrizione, nonché riconoscere, eventualmente, il risarcimento dei danni sofferti a causa del provvedimento negativo o dell'inadempienza della pubblica amministrazione (Trib. Milano, 2.6.2003, n. 10257; Cass. Civ. 6.8. 2004, n. 15199).

Inoltre, atteso che il rifiuto di iscrizione anagrafica può compromettere diritti costituzionalmente garantiti, il ricorso può essere proposto anche nelle forme di cui all'art. 700 del Codice di procedura civile (c.d. "**ricorso d'urgenza**") qualora vi sia "*fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile*". Per attivare tale forma di ricorso, che instaura un giudizio in tempi più celeri rispetto a quello ordinario, bisogna provare l'esistenza del diritto in questione (*fumus boni iuris*) e, contemporaneamente, il pregiudizio grave cui sarebbe esposto l'interessato nelle more del giudizio ordinario (*periculum in mora*), come può essere il pregiudizio alla salute e agli altri diritti fondamentali connessi all'assenza di una residenza anagrafica.

3.3 La tutela del cittadino nell'ambito del procedimento amministrativo

Oltre alla tutela in sede amministrativa e giurisdizionale esperibile quando un provvedimento sia stato già emesso, vi sono alcune garanzie poste a tutela del cittadino anche nel corso del procedi-

mento anagrafico. Queste sono previste dalla **L. 241/1990**, la legge fondamentale che disciplina i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, e consistono nella partecipazione, nella trasparenza e nell'accesso agli atti. Il cittadino, infatti, ha il diritto di ricevere una comunicazione di avvio del procedimento e, prima dell'adozione di un provvedimento negativo, anche di una comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda; ha altresì diritto di conoscere il nome del responsabile del procedimento e di accedere agli atti che lo riguardano, prendendone visione ed estraendone copia. Si applicano anche a questo procedimento amministrativo le norme in merito all'inerzia nel caso di decorrenza inutile del termine per la conclusione del procedimento (art. 2 co. 9 L. 241/1990). Queste garanzie, se violate, ammettono il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, ma resta salva la competenza del Giudice ordinario in caso di provvedimento finale già adottato, ovvero di diniego di iscrizione, cancellazione anagrafica, iscrizione d'ufficio.

3.4 Autotutela/Riesame

Un ulteriore tipo di rimedio nella disponibilità della persona lesa da un provvedimento illegittimo dell'anagrafe consiste nell'annullamento d'ufficio (art. 21-*nonies* L. 241/1990) o su istanza di parte, a seguito di una rivalutazione da parte della pubblica amministrazione degli interessi che hanno determinato il provvedimento.

Anche su istanza dell'interessato, dunque, il provvedimento (ritenuto) illegittimo *"può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato"*.

Si tratta di un rimedio esperibile da parte del singolo senza l'ausilio di un legale, essendo sufficiente la presentazione di un'istanza di riesame all'Autorità che ha emesso il provvedimento, la quale potrà rivedere le proprie determinazioni e nel caso annullare il pri-

mo provvedimento negativo.

É dubbio se l'Autorità a cui è diretto il riesame abbia l'obbligo di rispondere, per cui l'attivazione di questo strumento (che nella prassi si contraddistingue per celerità e mancanza di costi) non va considerato alternativo al ricorso amministrativo o a quello davanti all'Autorità giudiziaria.

4 Dalla protezione internazionale alla cittadinanza, passando per la residenza

La residenza in Italia oltre a garantire l'accesso a una serie di diritti fondamentali, assume un ruolo centrale anche fra le modalità di acquisto della cittadinanza da parte dello straniero.

La normativa italiana, infatti, prevede diversi modi di acquisto della cittadinanza: matrimonio, beneficio di legge e naturalizzazione. Quest'ultima, che maggiormente interessa i beneficiari di protezione internazionale, è detta anche cittadinanza "per residenza" in quanto consiste nella concessione, mediante atto pubblico, della cittadinanza italiana allo straniero che abbia avuto nel paese un determinato periodo di "residenza legale", concetto che si definirà meglio nel paragrafo successivo.

Si tratta di **concessione** della cittadinanza e non di acquisto, a differenza della cittadinanza per matrimonio e beneficio di legge, in quanto la residenza legale sul territorio italiano non realizza un diritto dello straniero a diventare cittadino, ma solo un interesse che verrà valutato discrezionalmente dalla pubblica amministrazione non come interesse dello straniero a diventare cittadino, bensì come interesse dello Stato ad accogliere un nuovo membro

nella comunità nazionale.

4.1 La residenza legale

I requisiti per la richiesta della cittadinanza sono frutto, oltre che delle prescrizioni della legge 91/1992 e del relativo regolamento di attuazione adottato con D.P.R. 572/1993, dell'evoluzione giurisprudenziale e dello sviluppo di prassi amministrative, atteso che lo Stato valuta la posizione dello straniero nel suo complesso e non in base al possesso delle mere condizioni di legge. Tra i requisiti sottoposti a valutazione, si citano l'assenza di precedenti penali specifici e di motivi ostativi per la sicurezza della Repubblica (art. 6 L. 91/1992), un sufficiente livello di integrazione e il possesso di mezzi idonei a garantire l'autosufficienza economica (Cir. Min. Interno K.60.1 del 5.01.2007; il reddito è valutato sul parametro dell'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria ex D.L. 382/1989, convertito in L. 8/1990, e con riguardo al nucleo familiare e non al singolo richiedente, Cons. Stato 1175 del 2.03.2009).

Il principale requisito che in questa sede rileva, tuttavia, è costituito dalla **residenza legale**.

Ai rifugiati, come agli apolidi, sono richiesti **5 anni** di residenza legale (art. 16 co. 2 L. 91/1992). Si tratta di un'agevolazione che, tuttavia, non vale per i titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, per i quali si richiedono **10 anni** di residenza legale al pari degli altri stranieri regolarmente soggiornanti (art. 9 L. 91/1992).

La residenza legale prevista dalla legge 91/92 non coincide necessariamente con la residenza anagrafica ma il Regolamento della legge sulla cittadinanza, d.p.r. 572/93 la riferisce proprio all'iscrizione anagrafica, prevedendo che *"Si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione ana-*

grafica”.

Della diversità di previsione si è occupato non solo il Ministero dell'interno con alcune circolari²⁹ ma anche la giurisprudenza, in relazione alla cittadinanza per i minori stranieri nati in Italia (art. 4, co. 2 legge 91/90). Quest'ultima ha chiarito che la residenza richiesta dalla legge 91 coincide con la dimora effettiva e non con l'iscrizione anagrafica. Con il DL 69/2013, convertito con la L. 98/2013 (c.d. "Decreto del fare") si è chiarito che allo straniero nato in Italia e che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, che intenda diventare cittadino italiano

“non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione” (art. 33 D.L. 69/2013)

La disposizione riguarda i soli nati in Italia e non la cittadinanza in base alla residenza, che rimane una questione aperta.

4.2 L'Autorità competente in materia di cittadinanza

La concessione della cittadinanza è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, previo esame della richiesta dell'interessato da parte del Ministero dell'Interno, che ha un limite entro il quale concludere la pratica pari a **730 giorni** (D.P.R. 362/1994), termine, tuttavia, spesso non rispettato. Il ritardo nella conclusione del procedimento costituisce inerzia ingiustificata, contrastante con il generale principio di correttezza nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, il quale può ricorrere al T.A.R. per

29 E' da segnalare che alcune circolari (n. K60.1 del 2007 e n. 22 del 2007), sebbene con riguardo all'acquisto della cittadinanza per nascita e non per residenza legale, hanno interpretato in maniera più estensiva il criterio in esame.

imporre all'amministrazione di esprimersi sulla richiesta, ma non può entrare nel merito della stessa che deve essere comunque valutata dal Ministero dell'interno (T.A.R. Lazio 8.11.2010, n. 33280 e 25.01.2011, n. 730). Proprio a causa degli estremi ritardi nella conclusione delle pratiche di cittadinanza, il Ministero dell'Interno è stato recentemente condannato dal TAR Lazio in seguito alla *class action* di diversi cittadini stranieri in attesa da anni di un riscontro alla propria domanda di cittadinanza (T.A.R. Lazio, 26.02.2014, n. 2257).

Il provvedimento è adottato, su proposta del Ministero dell'Interno, con decreto del Presidente della Repubblica e il nuovo cittadino italiano presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione innanzi al sindaco del comune di residenza.

Linee guida sul diritto alla residenza
dei richiedenti e beneficiari
di protezione internazionale

Servizio Centrale del
Sistema di protezione
per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)

Via delle Quattro Fontane, 116
00184 Roma

Tel. +39.06.76.98.08.11

Fax +39.06.679.29.62

info@serviziocentrale.it

www.serviziocentrale.it

serviziocentrale@pec.cittalia.it

ISBN 978-88-6306-044-7

