

ANPR E DIGITALIZZAZIONE DELLA DICHIARAZIONE ANAGRAFICA: QUALE IMPATTO SUI DIRITTI?

Le procedure anagrafiche hanno un impatto diretto sulla qualità della vita di moltissime persone. La registrazione della residenza configura, di fatto o di diritto, la possibilità di esercitare rilevanti diritti. Più in generale, il funzionamento dell'anagrafe è un argomento di pubblico interesse, denso di implicazioni di tipo giuridico, sociale, politico, amministrativo. Negli ultimi decenni, a più riprese, l'architettura normativa e le prassi di gestione dell'anagrafe sono state oggetto di contese politiche, interventi normativi che ne hanno ridefinito i contorni - la maggior parte delle volte restringendo i diritti -, azioni discrezionali - praticate dal vertice politico delle amministrazioni locali e/o dalla loro componente tecnica - e importanti mobilitazioni della società civile.

In questo scenario, l'anagrafe nazionale della popolazione residente potrebbe segnare un rilevante cambio di paradigma. Per la prima volta dalla nascita dei servizi anagrafici è disponibile una banca dati nazionale. La possibilità di presentare la dichiarazione relativa al cambio di residenza nell'ambito del portale predisposto dal Ministero dell'Interno - dal 27 aprile disponibile per tutto il territorio nazionale a esclusione del comune di Roma, dotato per il momento di un portale proprio - è un'ulteriore tappa, potenzialmente qualificante, di questo processo. Almeno per le persone dotate delle risorse - materiali e non - necessarie a fruire pienamente dei servizi digitali, la possibilità di avere accesso al sistema anagrafico senza spostarsi fisicamente è senza dubbio un'opportunità. Inoltre, lo scambio di informazioni tra le varie amministrazioni potrebbe risultare potenziato, con la semplificazione di molte procedure amministrative.

Allo stesso tempo, la digitalizzazione delle procedure anagrafiche pone questioni di tipo nuovo ai numerosi e variegati attori - residenti, operatori, funzionari pubblici, ricercatori, avvocati, attivisti - che si occupano, direttamente o indirettamente, delle politiche di gestione della residenza.

Questo contributo è stato predisposto per segnalare alcune delle principali questioni connesse alla nuova procedura digitalizzata, per interloquire con i soggetti istituzionali e non coinvolti nell'implementazione di questa misura e per favorire il dibattito pubblico intorno a un argomento certamente centrale e delicato.

1. LA DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE ANAGRAFICHE: UN'OPPORTUNITÀ SISTEMICA

La qualifica della residenza come diritto soggettivo perfetto è indubbia, ma spesso le prassi applicative ne impediscono o ritardano l'effettiva esercitabilità. Non di rado le dichiarazioni anagrafiche non sono prese in carico dagli ufficiali d'anagrafe al di fuori del quadro normativo.

Da questa prospettiva, la predisposizione di un portale per l'iscrizione anagrafica digitalizzata è una rilevante opportunità. Può consentire il superamento di uno dei problemi più ricorrenti nella gestione dei servizi anagrafici: la frammentazione delle procedure e, non di rado, la loro difformità rispetto al contenuto della normativa. È una dimensione riscontrabile in moltissimi contesti: da comune a comune, da ufficio a ufficio all'interno dello stesso comune e, a volte, da funzionari diversi dello stesso ufficio sono applicate prassi diversificate per la gestione di casi equivalenti.

La previsione di un portale per il territorio nazionale può, coerentemente con l'impostazione di fondo dell'ANPR, favorire il superamento della proliferazione delle prassi non conformi. Può anche consentire di prevenire la mancata presa in carico, senza alcuna formalizzazione del rifiuto, delle dichiarazioni di residenza ritenute non idonee - al di fuori delle modalità e delle garanzie previste - con la conseguente impossibilità per le persone escluse di contestare in via giudiziale la decisione. Le potenzialità del nuovo portale possono essere espresse a pieno se la sua implementazione coincide con il superamento delle difficoltà emerse negli anni.

2. QUALI RISCHI PER I DIRITTI?

Accanto alle potenzialità connesse allo sviluppo del portale per il cambio di residenza digitalizzato, segnaliamo alcuni rischi. Poniamo alcune domande aperte che, auspichiamo, dovrebbero essere al centro dell'analisi e dell'azione degli attori, istituzionali e non, che si occupano del monitoraggio di questa iniziativa.

a. Criteri di accesso al portale

L'accesso al cambio di residenza digitalizzato è possibile, allo stato attuale, con l'autenticazione via SPID, carta d'identità elettronica oppure con la carta nazionale dei servizi. Per alcune componenti della popolazione, i dispositivi di identità digitale sono difficili - talvolta impossibili - da ottenere.

Sul piano formale, l'attivazione di SPID e della carta dei servizi presuppone il possesso di competenze linguistiche e digitali, di dispositivi informatici (computer, smartphone, tablet, ecc.) e di un'iscrizione anagrafica.

È necessario chiedersi quali criteri di accesso sia necessario predisporre in vista dell'apertura dei servizi online dell'ANPR anche alle prime iscrizioni. È utile immaginare soluzioni attraverso le quali la dimensione digitale della registrazione della dichiarazione di residenza sia possibile anche per chi ha difficoltà a soddisfare uno dei criteri attualmente previsti. In quest'ottica potrebbe essere utile, forse essenziale, prevedere la possibilità che soggetti terzi (patronati, avvocati ecc..) possano comunque espletare o dar corso alla pratica (di prima o successive iscrizioni) in rappresentanza di chi non ha la possibilità di accesso personale, a fronte di esplicito consenso.

Quanto alla possibilità di presentazione della dichiarazione anagrafica presso uno sportello fisico, ci chiediamo se è in fase di programmazione il suo superamento o il suo depotenziamento. Sarebbe molto problematico se all'implementazione del portale dell'ANPR corrispondesse l'impossibilità o la difficoltà sostanziale di interloquire di persona con gli ufficiali d'anagrafe e di presentare in forma cartacea la dichiarazione.

b. Prassi non conformi

Il nuovo portale è un'opportunità per superare la proliferazione di prassi anagrafiche non conformi alla legge. È indispensabile fare in modo che il *form* sia in linea con la normativa e che sia superata ogni discrezionalità da parte degli uffici d'anagrafe che si troveranno a prendere in carico le dichiarazioni presentate in maniera digitalizzata. È inoltre utile che sia prevista la possibilità che gli utenti possano, laddove utile, fornire indicazioni relative alla propria condizione anche al di fuori delle opzioni predisposte nel *form*, riportando le motivazioni per le quali hanno diritto all'iscrizione anagrafica.

È necessario mantenere alta l'attenzione sulla qualità delle procedure e sulla loro coerenza con il contenuto della normativa. Non è scontato, infatti, che all'introduzione di questa nuova modalità corrisponda automaticamente il superamento delle diverse illegittimità. È un obiettivo che va perseguito attraverso l'adozione di atti di indirizzo chiari, specifici e in continuità con la legge.

c. Persone senza fissa dimora¹

Allo stato attuale, nell'ambito del portale non è prevista la possibilità, per le persone senza fissa dimora, di presentare la propria dichiarazione anagrafica. Si ritiene indispensabile che tale previsione sia ricompresa, pur con le cautele e gli strumenti adeguati, inclusa la necessità di aggiornare l'ANPR anche con le residenze cd. virtuali istituite dai Comuni - come da Circolare Istat n. 29/1992 - per garantire l'esercizio del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora. Questa tipologia di iscrizione, infatti, ha a tutti gli effetti, identica matrice giuridica rispetto a quella formulata da chi dimora abitualmente in un'immobile.

È un'occasione per ricondurre le procedure per questa tipologia di iscrizione al contenuto della legge. Ai fini del conseguimento della residenza per le persone senza fissa dimora, le stesse hanno il diritto e il dovere di fornire, in forma libera, dichiarazioni (proprie e/o delle persone e degli enti con cui sono in relazione) o documentazione che consentano

¹ Nel presente documento si utilizza la dizione "Senza Fissa Dimora" per rispettare il testo della legge anagrafica nazionale ma facciamo presente che la corretta dizione per definire le persone con cui lavoriamo è "Persone Senza Dimora" ovvero persone portatrici di un disagio abitativo e sociale complesso. Per approfondimenti si rimanda alle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta in Italia (MLPS 2015).

all'ufficiale di anagrafe di verificare l'effettività del domicilio eletto. Medesima attenzione bisognerebbe avere per i casi di cancellazione; è necessario permettere a una persona dichiarata irreperibile di poter accedere al portale e procedere a una nuova registrazione. Alla luce delle novità introdotte nel 2012, anche l'iscrizione anagrafica per la persona senza dimora è conseguibile telematicamente e deve essere registrata entro due giorni lavorativi.

L'implementazione del portale dell'ANPR può essere un'occasione per promuovere la diffusione di questo istituto. In molti comuni del territorio nazionale non sono ancora state predisposte procedure per il conseguimento dell'iscrizione anagrafica per le persone senza fissa dimora. Di pari passo con la previsione di questa possibilità nell'ambito del portale dell'ANPR, il Ministero dell'Interno potrebbe promuovere azioni per sensibilizzare i Comuni finora inadempienti sulla necessaria adozione di procedure coerenti con il contenuto della legge anche per questa tipologia di iscrizione.

d. Effetti diretti dell'articolo 5 del decreto-legge 47/2014

L'art. 5 del decreto-legge 47/2014 ha stabilito 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». Questa norma ha contribuito a peggiorare le condizioni di vita e a impedire l'esercizio dei diritti delle persone - molto spesso in condizioni di difficoltà economica - che vivono all'interno degli stabili occupati.

È indispensabile che, con riferimento al citato articolo 5, nell'ambito dell'implementazione del portale dell'ANPR:

l) Sia promossa un'interpretazione puntuale della normativa. La legge specifica che, per configurare il divieto di iscrizione anagrafica, l'occupazione deve essere «abusiva» e «senza titolo». Non è possibile alcun automatismo: l'applicazione del comma 1 dell'art. 5 è legittima solo nei casi in cui il carattere «abusivo» del possesso sia accertato in via giudiziale.

Le Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale elaborate dal Ministero dell'Interno, Servizio Centrale, UNHCR, ANUSCA, ASGI riferiscono ad esempio che:

[ai fini dell'esclusione dall'anagrafe] “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.”

Il ragionamento proposto non riguarda solo gli specifici destinatari delle linee guida, i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale: è estendibile al di là della condizione giuridica di chi vive all'interno di stabili occupati.

II) Sia predisposta la possibilità, in coerenza con il comma 1 quater dell'articolo 5 introdotto dal legislatore del 2017, di presentare la dichiarazione di residenza in deroga al divieto generale di cui al comma 1. La norma prevede che «Il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis a tutela delle condizioni igienico-sanitarie». È indispensabile che il portale dell'ANPR consenta agli occupanti abusivi e senza titolo di richiedere l'applicazione della deroga, sulla quale il sindaco si esprimerà. Sarebbe del tutto inopportuno che non fosse ricompresa questa possibilità disciplinata dalla legge.

III) Sia tutelata la condizione delle persone che non sono occupanti, ma che non hanno un titolo di godimento relativo al possesso dell'immobile da allegare alla dichiarazione. Si ricorda che la legge non definisce le modalità con le quali la persona che dimora abitualmente in un immobile deve specificare la sua condizione di "non occupante". La [circolare n. 14](#), emanata dal Ministero dell'interno il 6 agosto del 2014 per fornire indicazioni pratico-operative, prevede che, in alternativa alla presentazione di documenti (ad esempio: contratti di locazione o di comodato d'uso), possano essere forniti elementi di natura diversa o, semplicemente, un'autocertificazione. Nonostante queste indicazioni, a partire dal 2014 in moltissimi uffici anagrafici è diffusa la prassi illegittima di escludere dall'anagrafe le persone che, pur non essendo occupanti, non hanno un titolo di godimento dell'immobile (ad es. in quanto non è stato predisposto o registrato un contratto di locazione). Tutte le persone che si trovano in questa condizione non sono affatto occupanti abusivi e senza titolo: devono poter comunicare in forma libera, anche attraverso il nuovo portale, i termini del possesso non abusivo dell'immobile e devono essere necessariamente ricomprese nei registri anagrafici.

Da questo punto di vista, si segnala che molti uffici chiedono, in maniera seriale, che sia fornito il consenso del proprietario - erroneamente ritenuto soggetto terzo interessato ai sensi della L. 241/1990 - spesso anche in presenza di contratto di locazione registrato. L'implementazione del portale dell'ANPR è un'occasione per superare ogni illegittimità anche in relazione al ruolo del proprietario nelle procedure di registrazione della dichiarazione anagrafica.

e. Condizione dei cittadini stranieri

Anche con riferimento alla specifica condizione dei cittadini stranieri, l'implementazione del portale dell'ANPR è un'occasione per superare le molte prassi illegittime diffuse. In primo luogo, dove è indicato «cittadino extracomunitario» sarebbe opportuno modificare la dicitura in cittadino «di Paese terzo» o di «Paese non UE». È necessario prestare analoga

attenzione per i cittadini apolidi, per i quali ulteriori chiarimenti e criteri andranno individuati.

Inoltre, si segnala il diffuso problema rappresentato, ad esempio, dalla mancata registrazione delle dichiarazioni di residenza presentate dai cittadini stranieri con il permesso di soggiorno in fase di rinnovo o conversione. Questa difficoltà dipende dal variegato sistema di prenotazione della domanda di rinnovo, per effetto del quale la persona straniera spesso ha in mano, per mesi, la sola richiesta di appuntamento in Questura che non è equivalente al cedolino di rinnovo. Si ritiene dunque essenziale prevedere che il foglio dell'appuntamento sia considerata attestazione valida all'iscrizione anagrafica o al cambio di anagrafe.

Su questi due temi è necessario che il nuovo portale non consenta errori, equivoci o interpretazioni difformi.

f. Le vittime di violenza domestica, tratta, e persone con problematiche similari

C'è una zona grigia che riguarda le donne vittima di violenza domestica o tratta, per le quali può essere rischioso indicare l'indirizzo di residenza. Alla luce della natura pubblica del portale, anche il maltrattante, lo sfruttatore, ecc. potrebbe acquisire informazioni relative al luogo di dimora abituale della vittima.

Occorre dunque che, per tali categorie, venga predisposta idonea tutela, similmente ai collaboratori di giustizia o ad altre categorie di persone da proteggere.

3. CONCLUSIONI

La digitalizzazione della dichiarazione anagrafica può rappresentare un punto di svolta nella gestione dell'anagrafe. Può contribuire a superare le molteplici procedure escludenti. È utile che, nell'implementazione del nuovo portale, il contenuto dell'articolo 43 del codice civile, secondo il quale «la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale», sia l'architrave che informa l'intero processo, unitamente alle norme in tema di domicilio.

In chiusura, si richiama il contenuto della circolare a cura del [Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995, n. 8](#), che mette puntualmente a fuoco qual è la funzione anagrafica. Nonostante l'arco temporale che ci separa dalla sua emanazione, si tratta di un testo dal contenuto nitidissimo:

«La richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale».

E ancora:

«Nel rammentare che 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, occorre sottolineare che 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.»

Questa impostazione è coerente con il significato di fondo dell'anagrafe, che è efficace solo se tutte le persone sono contemplate all'interno dell'elenco della popolazione residente. Il portale dell'ANPR e l'azione di tutti i soggetti interessati dallo sviluppo di questa misura possono contribuire ad allineare le procedure anagrafiche a questa prospettiva.

Roma, 08 settembre 2022

Sottoscrivono il documento:

Per ActionAid Italia:

Livia Zoli

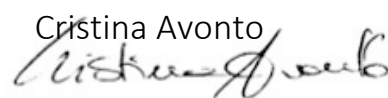

Per ASGI:

Lorenzo Trucco

Per Avvocato di Strada:

Antonio Mumolo


Per fio.PSD:

Cristina Avonto


Università di Bologna

Enrico Gargiulo
