

ISCRIZIONE ANAGRAFICA e DIRITTO DI RESIDENZA

per cittadini Ue e non comunitari

Questo opuscolo è stato prodotto in collaborazione dalla Regione Emilia-Romagna Assessorato per la promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore, Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'Integrazione sociale e il Comune di Modena, Assessorato alle Politiche Sociali, Sanitarie e Abitative, Punto d'Ascolto Antidiscriminazione.

Quaderni contro le discriminazioni: n.3

PER INFO: www.regione.emilia-romagna.it/antidiscriminazioni

A cura di Raniero Cramerotti, Caterina Burgisano,
Viviana Bussadori e Miles Gualdi



Quaderni contro le discriminazioni: n.3

ISCRIZIONE ANAGRAFICA e DIRITTO DI RESIDENZA

per cittadini Ue e non comunitari



CONTRO LE DISCRIMINAZIONI

 **Regione Emilia Romagna**

Quaderni contro le discriminazioni: n.3



ISCRIZIONE ANAGRAFICA E DIRITTO DI RESIDENZA

Introduzione

L'iscrizione anagrafica e lo status di residenza che ne consegue è, come vedremo in seguito, sia un diritto che un dovere per ogni persona (cittadino italiano, comunitario o non comunitario) presente sul territorio. Essa comporta inoltre il godimento effettivo di altri diritti che la Costituzione italiana elenca tra i diritti fondamentali. La residenza rappresenta quindi uno status giuridico per alcuni aspetti significativo quanto l'altro grande status di diritto pubblico: *lo status civitatis*¹, la cittadinanza.

Negli ultimi anni si sono moltiplicati i tentativi di restringere l'accesso a questo status per i cittadini non comunitari e, in alcuni casi, anche comunitari. Alcune amministrazioni locali hanno tentato, tramite prassi, regolamenti e ordinanze sindacali, di limitare l'iscrizione anagrafica di nuovi residenti, per impedirne l'accesso ai servizi sociali, sanitari e assistenziali. In tutti i casi, tali tentativi si sono rivelati infondati dal punto di vista normativo ed hanno portato a sentenze di condanna da parte dei tribunali sia ordinari che amministrativi.

Nella consapevolezza che in un momento di limitate risorse, la questione dell'accesso ai servizi sarà sempre più centrale e che la normativa in campo di iscrizione anagrafica è complessa e ramificata, questa piccola guida, indirizzata in particolare ad amministratori e tecnici delle Pubbliche Amministrazioni, si propone di fare chiarezza sulle norme che gli Enti Locali devono applicare in materia, per evitare abusi e discriminazioni.

¹ P. Morozzo della Rocca, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche* in *Il diritto di famiglia e delle persone*, Giuffrè Ed., 2003/4, 1013 ss.

Il quadro normativo

L'ordinamento italiano considera l'iscrizione nei registri anagrafici del Comune in cui liberamente si sceglie di risiedere un diritto/dovere previsto per tutti i cittadini come per tutte le persone che soggiornano legalmente sul nostro territorio.

Il diritto alla residenza si configura come diritto soggettivo perfetto, disciplinato da numerose norme: la Costituzione², il codice civile³, la Legge n. 1128 del 24 dicembre 1954 e il D.P.R. n. 223 del 30/05/1989, nonché, da ultimo, il recente D.L. 9 febbraio 2012, n.5 convertito in legge n. 35 del 4 aprile 2012.

Oltre che un diritto in sé, la residenza è il requisito per accedere ai servizi sociali, sanitari e assistenziali, cioè garantisce il godimento di diritti costituzionalmente riconosciuti. Si pensi ad esempio al diritto alla salute⁴, la cui attuazione è affidata al Servizio Sanitario Nazionale, il quale eroga le sue prestazioni in base alla residenza degli utenti tramite le ASL; o al diritto all'abitazione, incluso tra i diritti inviolabili dell'uomo dalla Corte costituzionale⁵ e garantito da interventi socio-assistenziali (assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, contributi per l'affitto) degli enti locali solo nei confronti delle persone residenti nel loro territorio.

Come accennato, oltre a un diritto, si tratta di un dovere: la Legge n. 1228/1954, Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente⁶, stabilisce che *"è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche..."*⁷, prevedendo, in caso di inadempimento, una sanzione amministrativa⁸.

² Artt. 2, 3, 14, 16. Quest'ultimo recita "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza"

³ Artt. 43 ss

⁴ Art. 32 Cost.

⁵ Corte Cost. sent. 7 aprile 1988, n. 404. Il diritto all'abitazione è ritenuto costituzionalmente implicito nella funzione sociale della proprietà previsto dall'art. 42 Cost., nella tutela dell'invulnerabilità del domicilio (art. 16 Cost.), nell'esigenza che i pubblici poteri apprestino misure finalizzate ad assicurare la formazione delle famiglie, in particolare di quelle numerose, e il compimento dei suoi compiti (art. 31 Cost.) e nell'esigenza che la misura della retribuzione sia proporzionata anche all'esigenza di assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore e alla sua famiglia (art. 36 Cost.)

⁶ Art 2, c.1

⁷ "E' fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche, a norma del regolamento, fermo restando, agli effetti dell'art. 44 del Codice civile, l'obbligo di denuncia del trasferimento anche all'anagrafe del Comune di precedente residenza"

⁸ Art.11

1. LE MODALITÀ DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA E DI ACQUISIZIONE DELLA RESIDENZA

Per l'esame della materia in termini giuridici, occorre ricordare che le norme italiane per l'iscrizione anagrafica e l'acquisizione della residenza prevedono una disciplina diversa a seconda che il soggetto sia cittadino italiano, di altro Paese dell'Unione Europea o extracomunitario. Bisogna quindi fare un'analisi differenziata a seconda di queste tre situazioni.

A) L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI ITALIANI

Per i cittadini italiani l'iscrizione anagrafica per l'ottenimento della residenza in un Comune del territorio è regolata dalla citata Legge n. 1228/54 e dal D.P.R. n. 223/89 (Approvazione del nuovo regolamento della popolazione residente), così come modificato dal D.P.R. n. 394/99⁹. Il Regolamento prevede, all'art. 7, che le iscrizioni anagrafiche vengano effettuate su istanza di parte (cioè su richiesta del soggetto interessato o di chi ne esercita la potestà o la tutela) per:

- nascita¹⁰,
- esistenza giudizialmente dichiarata,
- trasferimento di residenza da altro Comune o dall'estero,
- mancata iscrizione nell'anagrafe di alcun Comune.

⁹ Regolamento di attuazione del Testo Unico sull'Immigrazione

¹⁰ Le "iscrizioni anagrafiche per nascita", devono avvenire nell'anagrafe del comune ove sono iscritti i genitori o nel comune ove è iscritta la madre se i genitori sono iscritti in anagrafi diverse; qualora la madre resti sconosciuta l'iscrizione avviene nel comune di residenza del padre; se anche il padre è sconosciuto, il nato viene iscritto nell'anagrafe ove è iscritta la persona o la convivenza cui è stato affidato. L'iscrizione per nascita avviene in ogni caso nel comune di residenza dei genitori o della madre anche se il nato assume immediatamente un'altra dimora abituale. (art. 7 del Regolamento)
Per i nati da genitori entrambi stranieri è necessario che almeno uno dei due sia iscritto in anagrafe. Il minore straniero è iscritto in Anagrafe alle medesime condizioni del cittadino italiano. In base alla circolare del Ministero n. 32 del 2004 *"l'iscrizione anagrafica dei minori nati da soggetti stranieri regolarmente residenti risulta disciplinata integralmente dal citato art. 7 del d.p.r. n. 223 del 1989"*. In caso di nati da genitori non residenti, il nato non può essere iscritto in anagrafe. Se i genitori sono italiani iscritti all'Aire anche il bambino sarà iscritto in Aire (Anagrafe Italiani Residenti all'Estero).

La nuova procedura di iscrizione, introdotta dall'art. 5, d.l. n. 5/2012, viene effettuata attraverso la presentazione al Comune competente delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art.13, c.1, lett. a), b) e c) del Regolamento. Tali dichiarazioni vengono rese compilando una modulistica conforme a quella pubblicata sul sito internet del Ministero dell'Interno.

L'ufficiale d'anagrafe nei due giorni successivi alla presentazione delle dichiarazioni, è tenuto, secondo quanto previsto dalle recenti modifiche, alla loro registrazione, fermo restando che gli effetti giuridici dell'iscrizione nei registri anagrafici decorrono sin dalla data di presentazione della suddetta modulistica (art. 5, c.1, 3).

In seguito, le autorità competenti svolgono gli accertamenti su quanto dichiarato nei 45 giorni successivi dalla data di presentazione delle dichiarazioni. **I controlli si limitano a verificare una mera situazione di fatto, cioè l'effettiva ed ordinaria presenza del soggetto che richiede l'iscrizione anagrafica sul territorio del Comune, mediante l'accertamento da parte degli Ufficiali dell'Anagrafe della c.d. dimora abituale.** Questa si pone come unico elemento oggettivo da verificare ai fini dell'iscrizione¹¹. La volontarietà di dimorare in quel determinato luogo rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali sono un elemento soggettivo¹², che non deve essere verificato dall'autorità comunale.

Il carattere meramente "accertativo" del controllo viene ribadito anche dal D.P.R. n. 223/89¹³, dove si chiarisce che le verifiche di competenza dell'Ufficiale di Anagrafe riguardano esclusivamente la sussistenza della "abitudine" della dimora del richiedente e null'altro, fermo restando il dovere di segnalare alle competenti autorità amministrative e di pubblica sicurezza eventuali "discordanze" emerse nel corso degli accertamenti rispetto alle dichiarazioni rese dall'interessato al momento della domanda di iscrizione (c. 3) (*"l'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di cui richiede l'iscrizione anagrafica"*)¹⁴. Concetto riaffermato anche per intervento del Ministero dell'Interno che con la Circolare n.8 del 1995 ha precisato che *"in presenza di quello che costituisce un diritto-dovere del cittadino, richiedere di avere la residenza anagrafica, non si può ipotizzare una discrezionalità dell'Amministrazione comunale, ma soltanto il dovere di compiere un atto dovuto ancorato all'accertamento obiettivo ancorato ad un presupposto di fatto, e cioè la presenza abituale del soggetto sul territorio comunale"*.

¹¹ Art. 43 c.c.; art. 3 del Regolamento

¹² Cass. sez. II 14 marzo 1986 n.1738

¹³ Art. 19, c.2

¹⁴ Il comma 4 dell'art.5 d.l. n.5/2012 prevede, inoltre, che in caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero si applicano gli artt. 75 e 76 del D.P.R. n.445/2000, i quali dispongono rispettivamente la decadenza dei requisiti acquisiti per effetto della dichiarazione, nonché il rilievo penale della dichiarazione mendace.

In tal modo il procedimento amministrativo mantiene solo una funzione dichiarativa - e non costitutiva - del diritto alla residenza.

Decorso i 45 giorni di tempo per effettuare gli accertamenti relativi alla dimora abituale, in assenza di comunicazioni da parte delle autorità competenti, si applica il silenzio-assenso, di cui all'art. 20 della legge n. 241/1990. Nel caso in cui, d'altro lato, gli accertamenti diano esito negativo, l'ufficiale d'anagrafe, ai sensi dell'art.10-bis della stessa legge, deve provvedere a darne comunicazione all'interessato (preavviso di rigetto), il quale ha 10 giorni di tempo per presentare per iscritto le proprie osservazioni corredate anche da documenti. Nel caso di mancato accoglimento delle osservazioni, l'ufficiale dovrà darne motivazione nel documento finale di rigetto in cui viene altresì comunicato il ripristino della posizione anagrafica precedente alla richiesta di iscrizione¹⁵. La procedura, così modificata, sembra garantire al dichiarante un iter maggiormente trasparente e la possibilità, nella peggiore delle ipotesi, di mantenere lo status precedentemente dichiarato.

B) L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

La questione dell'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari è diventata di particolare importanza dall'ingresso nella UE della Romania ed è normata dal D.lgs. n. 30/2007¹⁶.

In primo luogo la normativa indica le regole per il soggiorno prevedendo due situazioni: **nel caso di soggiorni inferiori a tre mesi, i cittadini comunitari non devono ottemperare a nessuna condizione o formalità, salvo il possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio secondo la legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza**¹⁷.

Quando il soggiorno si protrae per oltre 3 mesi, l'art. 7 detta le disposizioni relative al diritto di soggiorno, richiedendo particolari condizioni, reddituali *in primis*. Sono infatti legittimati a permanere sul territorio nazionale:

- soggetto lavoratore subordinato o autonomo;
- soggetto in grado di disporre di risorse economiche sufficienti per mantenere sé e i propri familiari senza oneri a carico dell'assistenza sociale e in possesso di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo comunque denominato che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;

¹⁵ Art. 5, c.5 d.l. n.5/2012; circ. Ministero dell'Interno n.9/2012

¹⁶ Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa ai cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, modificata dal Decreto Legge 23 giugno 2011 n.89.

¹⁷ Art. 6, c. 1

- soggetto iscritto a corsi di studio o formazione professionale presso istituti pubblici o privati che dispone, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il suo periodo di soggiorno, da attestare attraverso una dichiarazione o con altra idonea documentazione, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;
- familiare di uno dei precedenti soggetti.

Il soggiorno si perfeziona attraverso l'avvenuta iscrizione nei registri dell'anagrafe¹⁸. **I cittadini comunitari che permangono quindi sul territorio nazionale per un periodo superiore a tre mesi sono tenuti all'adempimento dell'iscrizione anagrafica**, che di fatto diviene lo strumento necessario per verificare la regolarità della loro permanenza in un altro Stato membro, in un contesto di libera circolazione¹⁹. Agli stessi si applica in linea generale²⁰ la già citata normativa di riferimento per i cittadini italiani²¹.

La documentazione richiesta per l'iscrizione anagrafica dei comunitari

Ai fini dell'iscrizione, oltre alla sussistenza del requisito di dimora abituale, il cittadino dell'Unione deve produrre la seguente documentazione²²:

- passaporto (o documento equipollente) o documento di identità valido per l'espatrio;
- copia degli atti originali tradotti e legalizzati idonei a dimostrare gli status personali (rapporto di filiazione, stato civile, ecc.);
- documentazione idonea a dimostrare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 7 D.lgs. n. 30 del 2007 per il soggiorno oltre i 3 mesi (attività lavorativa, risorse economiche sufficienti, ecc.):

¹⁵ Art. 5, c.5 d.l. n.5/2012; circ. ministero dell'interno n.9/2012

¹⁶ Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa ai cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, modificato dal Decreto Legge 23 giugno 2011 n. 89.

¹⁷ Art. 6, c. 1

¹⁸ Superati i tre mesi di soggiorno il cittadino comunitario che ne fa richiesta può essere iscritto nelle liste della popolazione residente, qualora decida di fissare in Italia la propria dimora abituale (residenza), o nello schedario della popolazione temporanea nel caso in cui, sebbene decida di soggiornare in Italia anche per periodi superiori ad un anno, mantenga la propria dimora abituale all'estero (come nel caso di lavoratori distaccati in Italia per un periodo determinato, lavoratori stagionali, studenti). Circ. Ministero dell'Interno n.18/2009

¹⁹ Art.9, c. 2

²⁰ Art. 9, c.1

²¹ Legge n. 1228/54, D.P.R. n. 223/1989

²² D.lgs. n. 30/2007, art. 9, c. 3, lett. a), b), c)

- in caso di **lavoro subordinato** è possibile esibire l'ultima busta paga o la ricevuta di versamento di contributi all'Inps, ovvero, alternativamente, il contratto di lavoro contenente gli identificativi Inps e Inail, oppure la comunicazione di assunzione al Cip (Centro per l'impiego) o la ricevuta di denuncia all'Inps del rapporto di lavoro, ovvero la preventiva comunicazione all'Inail dello stesso;
- in caso di **lavoro autonomo** sarà sufficiente il certificato d'iscrizione alla Camera di commercio, ovvero l'attestazione di attribuzione di partita Iva da parte dell'Agenzia delle entrate. Per quanto riguarda l'esercizio di libere professioni sarà necessaria la dimostrazione dell'iscrizione all'albo del relativo ordine professionale;
- in caso di **soggiorno in Italia senza svolgere un'attività lavorativa o di studio o di formazione professionale** il cittadino dell'Unione deve autocertificare, ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445 del 2000, la disponibilità di risorse economiche sufficienti al soggiorno per sé e per i propri familiari e produrre la documentazione attestante la titolarità di una polizza di assicurazione che copra le spese sanitarie.
- in caso di **soggiorno per motivi di istruzione o di formazione professionale** l'interessato deve produrre la documentazione attestante l'iscrizione presso un istituto pubblico o privato riconosciuto, la titolarità di una polizza di assicurazione sanitaria e la disponibilità di risorse economiche sempre tramite autocertificazione.

Contestualmente alla presentazione della richiesta di iscrizione anagrafica l'ufficio competente è tenuto al rilascio di:

- un'attestazione contenente l'indicazione del nome e della dimora del richiedente, nonché la data di presentazione della richiesta (art.9 c.2 d.lgs. n. 30/2007);
- la comunicazione di avvio del procedimento (artt.7 e 8 L. 241/1990);

nonché ad informare l'interessato degli accertamenti che verranno svolti a seguito della dichiarazione resa.

In questo caso, con riguardo quindi ai cittadini dell'Unione europea provenienti dall'estero, gli accertamenti eseguiti nei 45 giorni successivi dalla presentazione della dichiarazione così corredata interesseranno sia la verifica della sussistenza della dimora abituale (come per i cittadini italiani), sia la verifica dei requisiti attestanti la regolarità del loro soggiorno, da attuarsi secondo le modalità descritte di seguito.

Il requisito del reddito

Contestualmente alla presentazione della dichiarazione di residenza, quindi, il cittadino dell'Unione deve produrre documentazione attestante lo svolgimento di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, nessuna tipologia di contratto esclusa, al fine di dimostrare indirettamente il possesso di lecite fonti di sostentamento.

Nel caso di cittadini c.d. "inattivi" la normativa prevede il requisito sia della disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari, sia la titolarità di una assicurazione sanitaria ovvero di altro titolo comunque idoneo a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale (nel caso di studenti, inoltre, occorre attestare l'iscrizione presso un istituto pubblico o privato riconosciuto dalla vigente normativa).

In un primo momento il Governo italiano aveva emanato una normativa molto restrittiva relativa al concetto di "risorse sufficienti", dovendola poi rivedere alla luce di una nota della Commissione europea. Con la Circolare n. 18/2009 del Ministro dell'Interno, ed in seguito attraverso il D.L. n. 89/2011, viene ora specificato che:

- tale nozione deve ricomprendere al suo interno sia risorse periodiche che risorse sotto forma di capitale accumulato;
- tali risorse non devono essere necessariamente personali ma possono anche essere elargite da terzi (casi di ospitalità o sostentamento gratuito);
- nel caso in cui non venga raggiunto l'importo minimo (assegno sociale), occorre effettuare una valutazione complessiva della situazione in cui il cittadino UE versa, al fine di stabilire se un eventuale rifiuto dell'istanza di iscrizione anagrafica sia proporzionato rispetto all'obiettivo della direttiva²³.

²³ Ai fini della verifica della sussistenza del requisito della disponibilità delle risorse economiche sufficienti al soggiorno, di cui all'art. 9, c.3, lett. b) e c) del D.lgs. n. 30/2007, deve in ogni caso, essere valutata la situazione complessiva personale dell'interessato, art.1, c.1, lett. c)

I controlli sul reddito

Nei 45 giorni successivi all'iscrizione, anche l'autocertificazione del requisito reddituale può essere sottoposta a verifica da parte del Comune, nei casi in cui si ritenga opportuno²⁴ (Le autorità nazionali possono, se del caso, verificare l'esistenza, la legittimità, l'entità e la disponibilità delle risorse).

In base alla nuova normativa, che, lo ricordiamo, individua come primo adempimento da parte del Comune destinatario della dichiarazione l'iscrizione nei registri nei 2 giorni successivi, tali controlli, effettuati a discrezione dell'amministrazione, non possono più assumere carattere preventivo alla registrazione. Per i richiedenti, inoltre, rimane ferma la possibilità di comprovare il possesso di tali risorse economiche sempre mediante autocertificazione o dichiarazione sostitutiva, secondo quanto previsto dagli artt. 46 e 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445²⁵.

In secondo luogo, riguardo alla modalità di conduzione dei controlli, vige l'obbligo per gli uffici competenti di procedere a controlli solo a campione. Verifiche a carattere sistematico sono previste solo nei casi in cui sorgano forti dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive²⁶, modus operandi ribadito anche nella Circolare del Ministero dell'Interno n. 39 del 18 luglio 2007, nonché recentemente dal già citato D.L. n. 89/2011 che, all'art.1, c. 2 lett. e), modifica l'art. 13, c.2 del D.lgs. n. 30/2007 stabilendo che la verifica della sussistenza delle condizioni per mantenere il diritto di soggiorno (tra cui il requisito delle risorse economiche sufficienti) "non può essere effettuata se non in presenza di ragionevoli dubbi in ordine alla persistenza delle condizioni medesime".

La copertura sanitaria

La copertura sanitaria, o assicurazione sanitaria o altro titolo idoneo - come sottolinea la norma - che copra tutti i rischi relativi all'assistenza sanitaria nel territorio nazionale, è insita ovviamente nello svolgimento di una regolare attività lavorativa (chi svolge attività lavorativa regolare, per definizione e per legge, è iscritto obbligatoriamente al Servizio Sanitario Nazionale). Per le altre categorie, sempre con la già citata Circolare n. 18 del 2009, il Ministero dell'Interno ha chiarito come sia accettabile una qualunque copertura assicurativa, privata o pubblica, contratta nello Stato membro ospitante o altrove, in grado

²⁴ Circolare Ministero Interno n. 18 del 21 luglio 2009

²⁵ Circ. Ministero dell'Interno n. 39/2007

²⁶ D.P.R. n. 445/2000, art.71: oltre a consentire al cittadino dell'Unione europea di avvalersi dell'istituto dell'autocertificazione e della dichiarazione sostitutiva (art. 46), prevede la possibilità di verifiche a carattere sistematico anziché a campione solo nei casi in cui sorgano forti dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive

di offrire una copertura completa che eviti eventuali oneri per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante. Inoltre, nel tutelare le proprie finanze pubbliche e valutare al contempo se la copertura assicurativa sia completa, lo Stato membro deve agire in conformità dei limiti imposti dal diritto comunitario e del principio di proporzionalità²⁷.

Per riassumere, quindi, **per il cittadino comunitario l'iscrizione anagrafica non può essere condizionata da:**

- **requisiti fissi di reddito** quantificati sulla base dell'importo dell'assegno sociale su base annua; la quantificazione della disponibilità di risorse economiche sufficienti deve essere in ogni caso valutata sulla base della situazione complessiva e personale del richiedente (capitale accumulato, casi di ospitalità, sostentamento elargito da terzi gratuitamente);
- **controlli preventivi**, illegittimi secondo la nuova normativa che pone come primo adempimento da parte del Comune l'atto di registrazione anagrafica;
- **controlli sistematici** atti a verificare la sussistenza, la provenienza e la liceità delle risorse disponibili.

²⁷ In particolare per i cittadini comunitari c.d. inattivi la polizza di assicurazione sanitaria deve avere durata almeno annuale, o almeno pari al corso di studi o formazione, se inferiore all'anno. Sono idonei a soddisfare i requisiti per la copertura sanitaria al fine dell'iscrizione anagrafica i seguenti formulari comunitari: E106, E120, E121 (o E 33), E109 (o E 37) (circ. del Ministero dell'Interno n.39/2007), mentre la tessera sanitaria europea (TEAM), valida solo nei primi tre mesi d'ingresso, garantisce la copertura sanitaria ai soli cittadini comunitari che non spostano la propria residenza in Italia, ovvero a coloro che vengono iscritti nello schedario della popolazione temporanea (circ. Ministero dell'Interno n.18/2009). I requisiti di validità per le assicurazioni private ai fini dell'iscrizione anagrafica sono stabiliti dalla circ. Ministero della Salute del 3 agosto 2007.

²⁸ D.P.R. n. 394/99

²⁹ Legge n.1228/54; D.P.R. n. 223/89

C) L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI EXTRACOMUNITARI

In riferimento ai cittadini stranieri (non comunitari) regolarmente soggiornanti, la disciplina dell'iscrizione anagrafica viene regolata innanzitutto dall'art. 6 c. VII del TUI (*"le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione"*), e dall'art.15 dello stesso Regolamento di attuazione del TUI²⁸ il quale rimanda alle norme applicate per i cittadini italiani²⁹, confermando l'uguaglianza di trattamento tra cittadini italiani e non comunitari in materia.

Nello specifico, il cittadino straniero non comunitario che intende iscriversi alle liste della popolazione residente, oltre a quanto previsto dalla disciplina generale, deve produrre la documentazione indicata all'art. 14 del Regolamento della popolazione residente³⁰:

- passaporto valido o altro documento equipollente;
- permesso di soggiorno, carta di soggiorno o ricevuta rilasciata dall'ufficio postale attestante la richiesta del permesso di soggiorno (l'iscrizione in anagrafe avviene indipendentemente dal motivo del rilascio del permesso e della durata dello stesso³¹);
- copia degli atti originali tradotti e legalizzati comprovanti lo stato civile e la composizione familiare³².

²⁸ D.P.R. n. 394/99

²⁹ Legge n.1228/54; D.P.R. n. 223/89

³⁰ Ai sensi dell'art. 14, c.1 DPR n. 223/89 lo straniero deve "comprovare la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente. Se il trasferimento concerne anche la famiglia, deve esibire inoltre atti autentici che ne dimostrino la composizione, rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di provenienza, se straniero o apolide, o dalle autorità consolari, se italiano."

³¹ Art. 6 c. 7 del TUI

³² Se il trasferimento riguarda l'intero nucleo familiare, l'interessato dovrà produrre anche gli atti autentici che ne dimostrino la composizione, rilasciati dalle competenti Autorità dello Stato di provenienza e corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesti la conformità all'originale. L'art. 3, c. 4, del D.P.R. n. 445 del 2000 prevede che per gli extracomunitari le qualità personali e i fatti siano documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero. In base allo stesso articolo, tuttavia, i cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445 del 2000, limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani.

Ottenuti tali documenti, l'ufficio anagrafe è tenuto a rilasciare anche in questo caso la comunicazione di avvio del procedimento, nonché ad informare l'interessato degli accertamenti che verranno svolti a seguito della dichiarazione resa.

Diversamente, ogni richiesta rifiutata ingiustificatamente allo sportello dovrebbe sempre essere ripetuta in modo formale, in modo da ottenere un rifiuto formale.

La certificazione della presentazione della dichiarazione diviene importante poiché dalla data di rilascio di quest'ultima viene calcolato il termine entro il quale l'amministrazione ricevente è tenuta a dare una risposta, ai sensi della Legge sulla trasparenza amministrativa³³.

Per i cittadini stranieri, la legge richiede come unica documentazione aggiuntiva quella per la verifica dell'identità e del regolare ingresso e permanenza sul territorio del soggetto, subordinando l'esito positivo dei controlli successivi solo al criterio della dimora abituale, come per i cittadini italiani. E solo la dimora abituale dovrebbe essere oggetto di verifica da parte delle autorità competenti, poiché la verifica della regolarità del soggiorno dei cittadini non appartenenti all'Unione europea precede l'iscrizione anagrafica³⁴.

³³ Legge n. 241/1990

³⁴ Sempre nella circolare n. 8/95 si evidenzia che "la richiesta di iscrizione e variazione anagrafica costituisce diritto soggettivo e in linea generale non deve apparire vincolata da alcuna condizione al di fuori di quelle che la legge espressamente prevede". Anche la recente circ. Ministero dell'Interno n.9 /2012 che specifica le modalità di applicazione del "cambio di residenza in tempo reale" afferma che "l'ufficiale d'anagrafe ha 45 giorni di tempo per effettuare gli accertamenti relativi alla dimora abituale e la verifica dei documenti attestanti la regolarità del soggiorno con riguardo ai cittadini degli Stati appartenenti all'Unione Europea provenienti dall'estero, posto che in base a quanto stabilito dall'art.5,c.3 del d.l.n.5/2012, la verifica e la regolarità del soggiorno dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, di cui al d.lg.vo n.286/1998, precede l'iscrizione anagrafica.



2. LA CANCELLAZIONE ANAGRAFICA E LA PERDITA DELLA RESIDENZA

Le cancellazioni anagrafiche della popolazione residente sono regolate dall'art. 11 del già citato D.P.R. n. 223/89 e hanno luogo nei casi di:

- morte, compresa morte presunta giudizialmente dichiarata;
- trasferimento di residenza in altro Comune o all'estero, nonché trasferimento del domicilio in altro Comune per le persone senza fissa dimora;
- irreperibilità accertata a seguito del censimento generale della popolazione, o quando, a seguito di ripetuti accertamenti opportunamente intervallati, la persona sia risultata irreperibile, nonché per i cittadini stranieri, per irreperibilità accertata.

Per i soli cittadini non comunitari, inoltre, è prevista la cancellazione dai registri della popolazione residente quando non venga rinnovata la dichiarazione di dimora abituale (da effettuarsi entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno) trascorsi sei mesi dalla scadenza del titolo di soggiorno.

L'irreperibilità nel luogo di dimora abituale

La condizione di irreperibilità può essere definita come l'allontanamento di una persona dal luogo di dimora abituale per un periodo sufficientemente lungo senza dare notizia di sé, tale da far ritenere la stessa trasferita in altro Comune o all'estero, senza che da altro Comune o dall'estero pervenga una richiesta di trasferimento di residenza, e senza che sia possibile accertarne d'ufficio il luogo di dimora attuale attraverso gli strumenti previsti dalla normativa anagrafica.

Come abbiamo visto, le situazioni previste sono³⁵:

- **irreperibilità al censimento** (per tutti) riguarda tutte le persone e comporta la cancellazione d'ufficio di tutti coloro che, pur essendo iscritti in anagrafe, non sono stati censiti né nel Comune di residenza né in altro Comune e sono risultati irreperibili agli accertamenti disposti dall'ufficiale d'anagrafe (risulta necessario un solo accertamento).

- **irreperibilità "a seguito di ripetuti accertamenti opportunamente intervallati"** (per tutti) ovvero quando, su segnalazione di una pubblica autorità o di un singolo cittadino, si venga a conoscenza dell'assenza continuativa dal luogo di residenza/dimora abituale senza che siano pervenute informazioni relative ad eventuali trasferimenti anagrafici in altro Comune o all'estero. L'avvio del procedimento di cancellazione dai registri anagrafici deve essere comunicato all'interessato con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno inviata all'indirizzo anagrafico conosciuto. Il procedimento è volto a verificare il mantenimento del requisito della dimora abituale mediante adeguati accertamenti³⁶ che dovranno essere opportunamente ripetuti ed intervallati per almeno un anno. È una circolare Istat³⁷ a stabilire il periodo di un anno: *"cancellazioni per irreperibilità dei cittadini italiani o stranieri devono essere effettuate quando sia stata accertata la irreperibilità al loro indirizzo da almeno un anno e non si conosca l'attuale loro dimora abituale"*. L'interessato deve sempre essere portato a conoscenza di tutte le fasi del procedimento di cancellazione (avvio, conclusione) come previsto dalla Legge 241/90³⁸, secondo le procedure indicate dagli artt. 140 e 143 c.p.c.

- **irreperibilità accertata** (per cittadini stranieri, comunitari, apolidi) si ha ogniqualvolta l'ufficiale dell'anagrafe abbia raggiunto la certezza dell'irreperibilità del soggetto acquisita sempre attraverso le modalità sopra descritte (accertamenti e informazioni). Questa previsione non viene però ancorata ad un termine minimo temporale ma solo a tempi ragionevoli di verifica dell'irreperibilità, permettendo la cancellazione senza attendere il decorso di un anno e indipendentemente dalla validità del permesso di soggiorno.

- **mancato rinnovo della dichiarazione di dimora abituale** (solo cittadini stranieri e apolidi): il mancato rinnovo della dichiarazione di dimora abituale nel Comune³⁹ entro i 60 gg. successivi al rinnovo del titolo di soggiorno, corredato dal titolo di soggiorno medesimo, può comportare l'avvio di una procedura di cancellazione d'ufficio dai registri anagrafici trascorsi 6 mesi dalla scadenza del titolo, previa comunicazione nei 30 giorni successivi alla scadenza, in cui si invita lo straniero a provvedere entro 30 giorni dal ricevimento dell'avviso⁴⁰. Tale cancellazione si configura come una sanzione conseguente ad un inadempimento di una previsione di legge, potendosi prevedere anche in caso di mantenimento della dimora abituale nel Comune.

La continuità della residenza per l'ottenimento della cittadinanza

La problematicità della cancellazione d'ufficio dai registri anagrafici in seguito al mancato rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è emersa in molti casi al momento della richiesta di cittadinanza per naturalizzazione. Secondo la normativa, infatti, può richiedere la cittadinanza chi abbia regolarmente e continuativamente soggiornato per dieci anni in Italia ed è la continuità di iscrizione anagrafica che prova la continuità di soggiorno; nel caso di un'eventuale cancellazione dai registri della popolazione residente il decorso dei dieci anni viene azzerato.

È facile immaginare come i prolungati tempi di attesa per le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno abbiano potuto produrre nei fatti l'impossibilità di procedere alla dichiarazione di rinnovo della dimora abituale entro i termini stabiliti dalla normativa anagrafica, con conseguente cancellazione dai registri anagrafici. Scaduto il termine infatti gli uffici anagrafe potevano procedere alla cancellazione d'ufficio di tutte quelle persone che non avevano presentato la dichiarazione richiesta perché impossibilitate dalla necessità di attendere il nuovo permesso.

Il superamento di tale *impasse* burocratica è stato effettuato con il D.P.R. n. 334 del 18 ottobre 2004⁴¹ il quale, all'art. 14, prevede espressamente che *"gli stranieri non decadono dall'iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di*

³⁵ D.P.R. n. 223/98, art. 11 lett. c)

³⁶ Legge 1228/54, art. 4 e D.P.R. 223/89, artt. 15 e 19

³⁷ N. 21/1990

³⁸ Artt. 7 e 8

³⁹ D.P.R. 223/89, art. 7, c. 3, come sostituito dal D.P.R. 394/99, art. 15, c. 2

⁴⁰ D.M. Interno 18/12/2000

⁴¹ Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione

soggiorno”⁴². Ciò significa che, **nelle more del rinnovo del titolo di soggiorno, il cittadino straniero deve essere considerato regolarmente soggiornante**, per cui l’ufficiale d’anagrafe non potrà procedere alla sua cancellazione per mancato rinnovo della dichiarazione di dimora abituale.

Il procedimento di rinnovo della dichiarazione di dimora abituale, così come la procedura di iscrizione anagrafica del cittadino extracomunitario possono quindi essere compiuti anche con la sola ricevuta di richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno.

Nonostante la modifica intervenuta, gli effetti della passata prassi burocratica permangono ancora: sono infatti molti i casi di persone che, pur possedendo i dieci anni necessari, si sono viste rifiutare la richiesta di cittadinanza italiana per naturalizzazione in seguito alla cancellazione anagrafica intervenuta d’ufficio⁴³.

Anche per i figli di cittadini di Paesi terzi nati in Italia, la residenza ininterrotta è uno dei requisiti necessari per l’acquisizione della cittadinanza. Questa viene infatti riconosciuta a chi, nato in Italia da cittadini non comunitari, abbia mantenuto la residenza anagrafica dal momento della nascita fino al compimento del 18esimo anno d’età. Anche per loro, quindi, la cancellazione d’ufficio per i motivi indicati sopra ha comportato un grave problema. In una sentenza del 26 aprile 2012, la Corte di Appello di Napoli ha però riconosciuto dei diversi criteri di applicazione della normativa già indicati dal Ministero dell’Interno con specifiche circolari⁴⁴: non potendosi imputare al minore le inadempienze burocratiche dei genitori (che portano alla cancellazione anagrafica), la cittadinanza deve essere concessa anche nel caso in cui la residenza anagrafica sia stata interrotta, quando si può inferire da altra documentazione (sanitaria, scolastica ecc.) che fino al compimento del 18esimo anno d’età il ragazzo o la ragazza sia stato stabilmente presente in Italia.

La cancellazione anagrafica per i comunitari

Le cancellazioni e le variazioni anagrafiche dei cittadini comunitari sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dalla Legge anagrafica e dal Regolamento. L’unico motivo di cancellazione anagrafica diverso è il provvedimento di allontanamento emanato dal Prefetto o dal Ministero dell’Interno⁴⁵ legato al mantenimento delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno o per motivi di ordine pubblico o sicurezza pubblica⁴⁶.

3. VERIFICA DEI REQUISITI IGIENICO-SANITARI

La Legge n. 94/2009 (Pacchetto Sicurezza 2009), ha introdotto⁴⁷ la possibilità per i competenti uffici comunali di verificare, al momento della richiesta di iscrizione o variazione anagrafica di ogni persona, *“le condizioni igienico-sanitarie dell’immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie”*. In altre parole al Comune **viene data facoltà - e non l’obbligo** - di esercitare le proprie competenze in materia sanitaria, controllando le condizioni igienico-sanitarie degli immobili in occasione delle richieste d’iscrizione e di variazione anagrafica⁴⁸.

La formulazione della norma non prevede la richiesta di messa in sicurezza dell’immobile ma la sua adeguatezza a una serie di parametri igienico-sanitari che conferiscono idoneità abitativa all’immobile stesso (si noti che molte abitazioni presenti nei centri storici, spesso abitate da cittadini italiani, nonostante il loro elevato valore catastale, possono non avere i requisiti abitativi richiesti perché costruite precedentemente alla normativa).

Tale norma si applica, in via discrezionale, nei confronti di tutti i cittadini, siano essi italiani, stranieri e comunitari e, come specificato dalla stessa, **non può condizionare comunque il procedimento di iscrizione anagrafica, il quale deve rimanere vincolato ai presupposti già citati di dimora abituale**. L’iscrizione nei registri della popolazione residente deve restare un procedimento amministrativo distinto e separato che deve trovare esito positivo anche nel caso in cui l’alloggio risulti eventualmente inadatto.

⁴² Il comma 3 dell’articolo 7 del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, come modificato dall’articolo 15, comma 2, del D.P.R. n. 394 del 1999, è sostituito dal seguente: «3. Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l’obbligo di rinnovare all’ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel comune, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo e, comunque, non decadono dall’iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. Per gli stranieri muniti di carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuato entro sessanta giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L’ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al Questore.».

⁴³ Sent. n. 1637 del 14 novembre 2008

⁴⁴ Circ. Ministero dell’Interno n. 22 del 7.11.2007; circ. n. K.60 del 5.1.2007.

⁴⁵ Ai sensi del D.lgs. n. 30 del 2007 come modificato dall’art. 1 del D.lgs. n. 32 del 2008,

⁴⁶ Artt. 20 e 21

⁴⁷ Art. 1, c.18

⁴⁸ Circolare Ministero dell’Interno n. 19/09



4. IL TITOLO DI SOGGIORNO

Come accennato precedentemente, è ammesso all'iscrizione anagrafica lo straniero non comunitario regolarmente soggiornante nel territorio italiano.

La regolarità del soggiorno è attestata da un qualunque permesso di soggiorno, indipendentemente dalla motivazione di rilascio o dalla durata. **Non è quindi legittimo vincolare l'iscrizione al possesso di un determinato permesso di soggiorno** (lavoro, piuttosto che protezione internazionale) **o alla sua durata**.

Rimane inoltre ferma la possibilità di iscrizione anagrafica di un cittadino straniero nei casi in cui si trovi **nelle fasi di rinnovo del permesso di soggiorno**, come specificato dalla direttiva del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2006 *"sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno"*.

Alla luce dei principi contenuti in tale direttiva è possibile procedere all'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri mai iscritti in anagrafe, ovvero cancellati dall'anagrafe per irreperibilità e ricomparsi successivamente, dietro esibizione della fotocopia del permesso di soggiorno scaduto e della ricevuta comprovante la presentazione della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno. Ciò a condizione che la domanda di rinnovo sia stata presentata prima della scadenza del permesso di soggiorno o entro sessanta giorni dalla scadenza dello stesso, e che sia stata rilasciata dall'ufficio la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di rinnovo⁴⁹.

Inoltre il Ministero dell'Interno, ha chiarito⁵⁰ le modalità di iscrizione anagrafica degli stranieri extracomunitari **nelle more del permesso di soggiorno per motivi di lavoro**. L'iscrizione anagrafica viene di fatto subordinata alla sola esibizione del contratto di soggiorno stipulato presso lo Sportello Unico per l'immigrazione, della ricevuta rilasciata dall'ufficio postale attestante l'avvenuta presentazione della richiesta di permesso, nonché della domanda di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato presentata allo Sportello Unico.

Anche in caso di **trasferimento di residenza** dello straniero in altro Comune, non è indispensabile che il cittadino sia in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità ma è sufficiente che esibisca *"la ricevuta comprovante l'avvenuta presentazione, nei tempi e nelle forme previste, della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, corredata della copia di quest'ultimo titolo"*⁵¹.

⁴⁹ Circolare Ministero dell'Interno n.42 del 17 novembre 2006

⁵⁰ Direttiva del 20 febbraio 2007 e Circolare n. 16 del 2 aprile 2007

⁵¹ Circolare Ministero dell'Interno n. 12/2005



5. ALCUNI ESEMPI DI PRASSI E ATTI DISCRIMINATORI

Discriminazione nell'iscrizione anagrafica

Come abbiamo visto nella prima parte, agli stranieri non comunitari e comunitari regolarmente presenti sul territorio è garantito il diritto di iscrizione anagrafica, secondo gli stessi criteri e modalità previsti per i cittadini italiani, anche se con il dovere di presentare una documentazione ulteriore.

È però vero che negli ultimi anni vi sono state alcune ordinanze sindacali che hanno imposto ai cittadini extra-UE (ma anche comunitari) requisiti più sfavorevoli rispetto a quanto previsto dalla legge. I casi più comuni riguardano la subordinazione dell'iscrizione anagrafica al possesso di:

- un permesso di soggiorno di durata biennale;
- un contratto di lavoro;
- un reddito minimo;
- un'adeguata sistemazione alloggiativa;
- l'assenza di precedenti penali nel paese di provenienza.

Sotto questo aspetto lo stesso Ministero dell'Interno ha già da tempo segnalato l'illegittimità di prassi comunali tendenti a condizionare l'iscrizione anagrafica alla dimostrazione di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge (anche se mutuati dai criteri per l'ottenimento del domicilio, quali lo svolgimento di un'attività lavorativa).

La già citata Circolare del Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995 n. 8, stabilisce infatti che *"la richiesta di iscrizione anagrafica 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. Alla luce delle suesposte considerazioni, appaiono pertanto contrari alla Legge e lesivi dei diritti dei cittadini, quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedono una documentazione comprovante lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio comunale, ovvero disponibilità di un'abitazione, e magari, nel caso di persone coniugate, la contemporanea iscrizione di tutti i componenti il nucleo familiare,*

ovvero procedono all'accertamento e/o dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico del richiedente l'iscrizione (...) 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, quali ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici diversi tuttavia da quello anagrafico".

In tal senso si è espresso recentemente anche l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), sottolineando la potenziale contrarietà alla normativa antidiscriminazione di provvedimenti amministrativi, come ordinanze sindacali o delibere di giunta, volti a restringere l'accesso all'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri attraverso le modalità esposte⁵².

Le sentenze abrogative

Tali prassi locali sono state sanzionate anche dalla giurisprudenza. Tribunali di merito hanno chiarito che simili disposizioni in materia anagrafica risultano illegittime per due ragioni: da un lato violano il diritto alla parità di trattamento del cittadino straniero (prevista dall' art. 43 TUI)⁵³, introducendo dei criteri più restrittivi per l'iscrizione ai registri anagrafici; dall'altro lato sono prive di legittimazione normativa, perché le norme per l'iscrizione anagrafica sono competenza dello Stato e vengono definite per legge. Si configura quindi un abuso della potestà ordinamentale da parte dei Sindaci, che emanando ordinanze in questa materia oltrepassano i limiti delle proprie competenze.

In primo luogo, la verifica di alcuni di questi requisiti (per esempio la disponibilità di un alloggio adeguato e di un reddito minimo) è competenza esclusiva degli uffici statali, che attestano tali requisiti mediante il rilascio del permesso di soggiorno (art. 5 TUI). E lo stesso permesso di soggiorno (di qualunque durata) è già richiesto dalla normativa anagrafica al momento della presentazione della domanda di iscrizione⁵⁴.

Inoltre, interventi amministrativi di questo tipo non possono essere riconducibili al potere di ordinanza attribuito ai Sindaci dal D.lgs 267/2000 (TUEL) volto a fronteggiare situazioni di pericolo per l'igiene, l'incolumità e la sicurezza

pubblica, come stabilito recentemente anche dalla giurisprudenza amministrativa⁵⁵. Se da un lato infatti, l'art. 54 TUEL riconosce al Sindaco anche competenze in materia di ordine pubblico e sicurezza, tra queste non può essere ricondotta l'iscrizione anagrafica, la quale risulta condizionata da requisiti ben individuati per legge ed uguali per tutti i soggetti. Le competenze del Sindaco in materia di anagrafe sono difatti stabilite per legge e non possono essere modificate in via d'urgenza, con regolamenti comunali o ordinanze.

È opportuno in tal senso riportare quanto affermato con sentenza dell'8 aprile 2010 dal Tribunale di Brescia: *"se è vero che da un lato il Sindaco in materia di anagrafe ha funzione di tenuta dei Registri di Stato civile (TUEL art. 54, c. 3), di tenuta dell'anagrafe della popolazione residente e di esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione degli atti anagrafici (artt. 3 e 4, Legge n.1228/54) e, come tale, esercita i poteri di Ufficiale di Governo, è altrettanto vero che esula dalle sue attribuzioni di Ufficiale di Anagrafe qualsiasi scelta diretta a fronteggiare il fenomeno migratorio", ed inoltre "l'art. 54 del TUEL riconosce al Sindaco anche competenza in materia di ordine pubblico e sicurezza, tra le quali non rientrano all'evidenza le iscrizioni anagrafiche condizionate all'esistenza di requisiti ben individuati ed uguali per tutti i soggetti richiedenti, siano essi cittadini italiani o stranieri regolarmente soggiornanti in Italia".*

Discriminazione nella verifica dei requisiti igienico-sanitari

Prassi discriminatorie possono derivare dal fatto che si articoli uno stretto legame tra i procedimenti di iscrizione anagrafica e di verifica dei requisiti igienico-sanitari (seppure la normativa preveda esplicitamente che il primo non debba essere sottoposto al secondo).

Infatti la certificazione, in seguito ai controlli effettuati, di un alloggio del tutto inadeguato potrebbe diventare presupposto di un provvedimento di sgombero, comportando la perdita della dimora abituale da parte degli occupanti/richiedenti e negando come conseguenza l'iscrizione anagrafica. Qualora infatti l'immobile risultasse inabitabile per condizioni igieniche, il Sindaco potrebbe ordinarne lo sgombero⁵⁶ e tale atto potrebbe *de facto*, solo potenzialmente, produrre degli effetti sul procedimento anagrafico nel momento in cui ne conseguisse l'irreperibilità del richiedente, già occupante l'immobile sgomberato, in sede di controlli disposti dall'ufficiale di anagrafe ai fini dell'accertamento della dimora abituale.

⁵² Unar, racc. n.15 del 30 gennaio 2012

⁵³ Trib. Brescia ord. n. 3071/09; Trib. Brescia ord. n. 588/11; Trib. Bergamo ord. 7 marzo 2011; Trib. Brescia ord. N. 564/2011 del 24.2.2012

⁵⁴ Come vedremo in seguito, una analoga richiesta reddituale nei confronti di cittadini comunitari viene, invece, legittimata dal fatto che in tal caso l'iscrizione anagrafica equivale a verifica delle condizioni per il soggiorno sul territorio nazionale per un periodo superiore ai tre mesi (art. 9 d.lgs. n.30/2007). È la stessa normativa interna infatti che identifica le autorità competenti alla verifica con gli Ufficiali dell'Anagrafe.

⁵⁵ Tar Lombardia, sez III, sent. N. 1238/2011

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 22 del Regio Decreto 27.7.1934 n.1965 (Testo unico leggi sanitarie) In seguito a modifiche introdotte con legge n. 94/2009 sono stati attribuiti al Sindaco poteri di controllo sull'abitabilità degli alloggi, consentendo di intervenire in caso di carenze igienico-sanitarie degli stessi ai sensi del suddetto articolo di riferimento presente nel TULS.

Così **numerose ordinanze sindacali hanno direttamente (impropriamente) collegato il requisito di abitabilità dell'alloggio all'iscrizione nei registri anagrafici**, imponendo verifiche sistematiche o richiedendo la preventiva produzione di documenti atti a certificare la corrispondenza ai parametri abitativi richiesti.

Le sentenze abrogative

Anche in questo caso la giurisprudenza si è mossa con giudizio concorde, quando interpellata. I tribunali hanno confermato l'impossibilità per le Amministrazioni di vincolare la concessione della residenza a qualsiasi certificazione di idoneità dell'alloggio, dichiarando illegittimo il riferimento a quest'ultima come requisito per l'accoglimento dell'iscrizione anagrafica⁵⁷.

Gli stessi casi hanno dimostrato, inoltre, come la disposizione in questione possa presentare la possibilità di profili applicativi discriminatori in base alla nazionalità, nel caso in cui i controlli effettuati da parte delle autorità comunali competenti siano sistematicamente o anche prevalentemente rivolti verso una determinata categoria di soggetti e non effettuati verso tutti coloro che richiedono l'iscrizione anagrafica o a campione. Controlli esercitati esclusivamente o in misura sproporzionata nei confronti di cittadini stranieri "indesiderati" possono configurare un'azione amministrativa di *ethnic profiling* vietata dal nostro ordinamento. Anche sotto questo profilo la giurisprudenza ha ribadito i limiti costituzionali imposti dal principio di imparzialità dell'azione amministrativa⁵⁸.

Al fine di non risultare discriminatorie, qualora si decida di compiere le verifiche delle condizioni igienico-sanitarie degli alloggi, esse devono pertanto:

- essere effettuate in maniera imparziale (a campione);
- non assumere carattere vincolante per l'iscrizione anagrafica;
- non costituire preventivamente un ostacolo al rilascio della ricevuta di domanda di iscrizione.

Discriminazione nella verifica dei requisiti di reddito per l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari

Come visto in precedenza, il cittadino comunitario che intendesse risiedere in Italia, pur senza avere un lavoro, può farlo a patto di poter dimostrare di possedere un reddito sufficiente al proprio sostentamento. Questo requisito può essere provato tramite autocertificazione e la legge prevede che le amministrazioni competenti possano avviare controlli, ma su campione e solo quando l'autocertificazione risulti dubbia. Sono invece vietati controlli sistematici e preventivi.

Risulta evidente il rischio di eventuali profili discriminatori su base nazionale che verifiche preventive e sistematiche potrebbero comportare, implicando un palese rallentamento del processo di iscrizione anagrafica.

La giurisprudenza ha riconosciuto in questi anni numerosi casi di condotte discriminatorie da parte delle autorità comunali in riferimento all'impossibilità per i cittadini comunitari di utilizzare lo strumento dell'autocertificazione e al puntuale rifiuto di accettare l'istanza di iscrizione se non in seguito alla produzione di una mole consistente di documentazione per dimostrare il possesso della disponibilità di risorse sufficienti⁵⁹. In altri casi ordinanze comunali hanno riproposto le illegittime richieste di documentazione suppletiva già citate per i cittadini extracomunitari (ad esempio la richiesta di idoneità dell'alloggio) per cui valgono le stesse considerazioni proposte in precedenza.

⁵⁷ Trib. Brescia, ord. n. 588/11; Trib. Brescia ord. n. 1009/11; Tar Lombardia, ord. del 21.5.2010; Trib. Vicenza, ord. n. 1684/11, Trib. Brescia ord. n. 513/2010

⁵⁸ Art. 97 Cost.

⁵⁹ Trib. Napoli ord. n. 181/11

Indice delle abbreviazioni:

L. = Legge

D.P.R = Decreto del Presidente della Repubblica

TUI = Testo Unico sull'immigrazione

DM = Decreto Ministeriale

c.p. = Codice penale

D.lgs = Decreto legislativo

c.p.c. = Codice di procedura civile

TUEL = Testo unico degli Enti Locali

R.D. = Regio decreto

