



Comune di Castenedolo

Provincia di Brescia

LA RICEZIONE DELLE DICHIARAZIONI ANAGRAFICHE: VALUTAZIONI OPERATIVE E SITUAZIONI DI IRRICEVIBILITÀ

Dopo la riforma disposta dal D.L. n.5/2012, a tutti i procedimenti anagrafici a domanda di parte si applica la cosiddetta "anagrafe in tempo reale", ovvero la registrazione negli archivi entro due giorni lavorativi

Anagrafe e certificati

Dal 9 maggio 2012, tutte le dichiarazioni devono essere rese, indipendentemente dalla tipologia di trasmissione, attraverso moduli conformi antiabusivismo" (art. 5 del d.L. n. 47/2014).

Le dichiarazioni anagrafiche vengono così standardizzate e rese pertanto trasmissibili anche a distanza da parte del cittadino, senza più necessità di intervento diretto dell'ufficiale d'anagrafe, il quale in una prima fase si deve limitare a due operazioni ben definite:

- la verifica della **ricevibilità**;
- la **registrazione anagrafica**.

All'atto della dichiarazione (qualora ricevibile) corrisponde automaticamente la registrazione (atto dovuto e non sottoposto ad alcun potere discrezionale da parte del funzionario preposto). I controlli devono verificare:

- l'effettiva legalità dell'occupazione;
- l'effettiva sussistenza dei requisiti relativi alla regolarità del soggiorno (per i cittadini dell'Unione europea);
- la dimora abituale nei 45 giorni successivi all'avvenuta iscrizione in anagrafe (per tutti).

Il modello ministeriale

La dichiarazione di residenza presenta tre tipologie di dati che il cittadino è chiamato a inserire: dati obbligatori, dati di rilevanza statistica e dati di interesse per il Dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (indicati rispettivamente con uno, due o tre asterischi).

I dati obbligatori

Oltre a nome e cognome, sono data e luogo di nascita, sesso, cittadinanza e codice fiscale. **La mancata compilazione dei campi relativi a dati obbligatori comporta la non ricevibilità della domanda.**

Dopo i dati non obbligatori, relativi a professione e titolo di studio, e quelli relativi al possesso di patente odi auto e/o motoveicoli, troviamo una delle parti probabilmente più importanti della dichiarazione: il richiamo alle **responsabilità penali** derivanti da eventuali dichiarazioni mendaci ai sensi degli articoli 75 e 76 del d.P.R. 445/2000, con la conseguenza della decadenza dai benefici e dell'obbligo - nel nostro caso in capo al responsabile del procedimento - di segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza competente.

Dopo questo passaggio, il cittadino è chiamato a indicare un altro dato obbligatorio: **l'indirizzo**. Non è stata prevista l'obbligatorietà di indicare un numero civico interno ma, è evidente che l'ufficiale d'anagrafe necessiterà anche di quel dato per poter procedere agli accertamenti. **Pertanto, al fine della ricevibilità della richiesta di residenza, dovrà essere indicato, se esistente, il numero civico interno.**

Qualora vi fossero dubbi sulla correttezza della numerazione civica, o la numerazione civica, sia esterna e/o interna, non fosse stata ancora assegnata, è indispensabile, prima di richiedere l'iscrizione anagrafica, rivolgersi all'Ufficio Toponomastica.

I familiari

Il modulo prevede poi l'indicazione, di seguito, degli stessi dati per tutti i familiari che si trasferiscono con il dichiarante: il termine "**familiari**", in questo caso, andrà chiaramente inteso in senso anagrafico, dunque come insieme di persone tra cui intercorrono quei legami definiti dall'articolo 4 del d.P.R. n. 223/1989.

Il titolo abitativo

Vi è poi la parte relativa alla dichiarazione "**antiabusivismo**", ovvero allo spazio in cui il dichiarante indica di occupare legalmente l'immobile e, in secondo luogo, barrando una delle caselle, individua la fattispecie di occupazione che lo riguarda. **Anche la mancata compilazione** di tale parte, o la mancata presentazione in allegato all'istanza di una documentazione comprovante il titolo abitativo, **comporta l'irricevibilità dell'istanza stessa.**

La composizione dello stato di famiglia

In questa parte il dichiarante è chiamato a indicare se nell'abitazione risultino già iscritte **altre persone**, specificando le generalità di un componente maggiorenne della famiglia (sarà poi l'ufficio a verificare la presenza di altri soggetti).

Dovrà poi scegliere tra due opzioni:

- sussistenza di quei legami che porteranno il dichiarante e i suoi familiari a unirsi alla famiglia anagrafica già residente (**costituendo un'unica famiglia**),
- oppure a **costituire altra distinta famiglia** nella medesima abitazione: qualora tra le persone eventualmente già residenti nell'abitazione e coloro che chiedono di avervi la residenza, non sussistano rapporti di coniugio, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi con i componenti della famiglia.

Recapiti e sottoscrizione dell'istanza

Il modulo si chiude con uno spazio in cui indicare i documenti allegati e un altro, particolarmente importante, relativo ai recapiti a cui il dichiarante dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni. Infine, la data e la firma del dichiarante, a cui debbono seguire le firme di tutti gli altri soggetti maggiorenni coinvolti dal movimento anagrafico.

La sottoscrizione dell'istanza cartacea

La sottoscrizione dell'istanza è l'elemento che consente di attribuire la responsabilità giuridica al dichiarante, disciplinata in ambito anagrafico dall'art. 6 del d.P.R. n. 223/1989 per cui "*ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà o la tutela delle dichiarazioni anagrafiche*".

Ora che l'iscrizione anagrafica si sostanzia nella presentazione di una "**dichiarazione**" e non di una "**richiesta**" è, infatti, fondamentale che la manifestazione di volontà, che è nel contempo manifestazione di scienza considerando che si tratta della comunicazione di una situazione di fatto tale da costituire un diritto soggettivo (quello all'iscrizione anagrafica) abbia, giuridicamente, uno o più responsabili individuabili mediante la sottoscrizione, anche per le possibili conseguenze in caso tale dichiarazione si riveli non conforme a verità.

Soffermandoci sui soggetti che sottoscrivono il modello: essi sono il dichiarante e tutti gli altri componenti maggiorenni. Per i **minori** la dichiarazione sarà presentata da chi esercita la potestà genitoriale o la tutela.

Sia il richiedente che ogni altro firmatario deve allegare, obbligatoriamente, copia del documento di identità ai sensi dell'articolo 38 del d.P.R. n. 445/2000 in caso di presentazione "**a distanza**", mentre esso sarà

naturalmente richiesto dall'ufficiale d'anagrafe per l'identificazione, nel caso di tradizionale istanza presentata direttamente allo sportello.

Certamente, quindi, una **possibile causa di irricevibilità è legata alla mancanza di una o più firme delle persone maggiorenni**.

In merito alla firma, vi possono, infatti, essere dei casi particolari in cui un dichiarante non possa firmare, che sono tutti disciplinati dal d.P.R. 445/2000: il caso di impedimento alla sottoscrizione è previsto dall'art. 4, che prevede due fattispecie distinte:

- il caso di "*chi non sa o non può firmare*", a cui si sostituirà lo stesso ufficiale d'anagrafe che, previo accertamento dell'identità del dichiarante, ne riceverà verbalmente la dichiarazione e ne darà conto per iscritto attestando anche la presenza di impedimento a sottoscrivere;
- il caso di chi si trova "*in una situazione di impedimento temporaneo per ragioni connesse allo stato di salute*", a cui può sostituirsi un parente nei modi e nelle forme previste dal citato articolo.

Può esservi, poi, il caso di incapacità giuridica del minore o del soggetto sottoposto a tutela, nel cui interesse agisce, come sempre, l'esercente la potestà genitoriale o il tutore.

Nel caso di soggetto sottoposto ad amministrazione di sostegno occorrerà - sempre che l'ufficiale d'anagrafe ne sia al corrente - verificare i poteri dell'amministratore di sostegno disposti nel decreto del giudice.

Infine, in caso di incapacità naturale palese per cui non vi sia stato ancora un intervento del giudice, l'ufficiale d'anagrafe può sempre intervenire mediante un procedimento d'ufficio.

L'istanza presentata per via telematica

Quando si parla di trasmissione telematica, occorre fare una premessa per sgombrare il campo da equivoci. Una cosa è il documento informatico, che ha una definizione ben chiara negli articoli 20 e 21 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs n. 82/2005 - CAD), altra cosa è la sua trasmissione. Perché essa sia giuridicamente validata, con un sistema di ricevute che ricalca quello della raccomandata con ricevuta di ritorno, il legislatore italiano ha scelto la posta elettronica certificata (PEC). Ma occorre sempre distinguere tra la busta (il messaggio PEC) e il suo contenuto (il documento che, se soddisfa determinati requisiti, può rientrare nella definizione di documento informatico).

Le dichiarazioni rivolte dai cittadini alla pubblica amministrazione sono da ritenersi valide unicamente se è possibile identificare il mittente, così da attribuire all'istanza **un legame giuridico di responsabilità con una o più determinate persone fisiche**:

1. **documento informatico sottoscritto con firma digitale o altra firma elettronica avanzata:** in questo caso, una volta verificata la validità della firma, l'istanza è da ritenersi regolarmente sottoscritta e, quindi, ricevibile.
2. **documento trasmesso tramite PEC senza firma digitale:** la trasmissione tramite PEC non fornisce al ricevente alcuna attestazione giuridicamente valida dell'identità del mittente-sottoscrittore, e pertanto la dichiarazione di residenza trasmessa tramite questo sistema (stiamo qui parlando genericamente del modulo inviato tramite PEC, senza alcun tipo di firma né documento di identità allegato) andrà dichiarata **non ricevibile**. Questo perché la trasmissione tramite PEC non integra il requisito stabilito dal comma cbis dell'articolo 65 del CAD, che qui riportiamo nella parte di nostro interesse: le istanze sono valide "*se trasmesse dall'autore mediante la propria casella di posta elettronica certificata purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71, e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato*" (una tipologia di PEC non ancora presente sul mercato).
3. **documento con firma autografa scannerizzata e copia del documento di identità allegato:** è la fattispecie che esclude l'impiego di firma digitale e lo è indipendentemente dalla trasmissione tramite

PEC o email semplice. Essa infatti è ricevibile poiché conforme al secondo capoverso del comma 3 dell'articolo 38 del d.P.R. 445/2000, laddove si dispone che *"le istanze e la copia fotostatica del documento di identità possono essere inviate per via telematica"*. Dunque, l'istanza compilata, sottoscritta con firma autografa dal dichiarante e da altri soggetti eventualmente coinvolti, unitamente a copia del documento di identità può essere scannerizzata e trasmessa per via telematica.

4. **istanza pervenuta tramite sistema informatico ANPR previa identificazione dell'utente:** Dal punto di vista giuridico il riferimento è sempre l'articolo 65 del CAD, rispettivamente alle lettere b) e c) del comma 1, che garantiscono la ricevibilità delle istanze e delle dichiarazioni quando esse provengono dal principale, e oggi unico sistema di gestione delle identità dei cittadini italiani, ovvero lo SPID o CIE. In questo caso, non vi sarà alcun modulo *"tradizionale"*, bensì un formulario elettronico che presenterà tutti i dati richiesti (almeno quelli obbligatori), senza necessità di alcuna firma poiché compilato tramite un sistema automatizzato al quale l'utente si è collegato previa identificazione.

La registrazione della dichiarazione

Entro due giorni lavorativi dal ricevimento della dichiarazione di residenza, l'ufficiale d'anagrafe deve provvedere alla registrazione dell'iscrizione anagrafica o del cambiamento di abitazione, con decorrenza giuridica dalla data di presentazione della dichiarazione, come previsto dall'articolo 18 del regolamento anagrafico.

Ne deriva un'immediata considerazione: la necessità di individuare inequivocabilmente la data di presentazione impone, al pari di una qualunque altra istanza analogica (cartacea) diretta alla pubblica amministrazione, che la dichiarazione di residenza sia formalmente protocollata con esatta indicazione della data di effettiva ricezione, poiché è da quella data che decorre il termine (ordinatorio) per procedere all'iscrizione. Attenzione, tuttavia, che il medesimo ristrettissimo termine va applicato anche in tutti i casi in cui la dichiarazione sia da considerarsi non ricevibile.

Solo la dichiarazione presentata nel portale ANPR avrà decorrenza giuridica dalla data di presentazione della stessa nel portale.

La registrazione darà immediatamente efficacia all'iscrizione anagrafica o al cambiamento di abitazione richiesti, comportando a tutti gli effetti l'aggiornamento dell'anagrafe e di tutte le banche dati a essa collegate: proprio questo è infatti il senso della riforma del 2012, ovvero **consentire al cittadino (a qualsiasi cittadino) di godere pienamente delle conseguenze (diritti ma anche doveri, volendo) della registrazione anagrafica.**

La ricevibilità dell'istanza e il "soccorso istruttorio"

Circa la qualificazione dell'obbligatorietà dei dati contenuti nel modello ministeriale, non vi è alcun dubbio relativamente alla loro necessità, perché di fatto essi rappresentano il nucleo minimo di generalità che consentono di poter provvedere da subito, non appena effettuata la registrazione della dichiarazione, al rilascio della certificazione inerente la residenza e lo stato di famiglia. La perentorietà di queste informazioni è altresì considerata dalla circolare ministeriale n. 9/2012 nella parte in cui prevede che ***"al fine della registrazione della dichiarazione resa da parte dell'interessato, occorre che il modulo sia compilato nelle parti obbligatorie, relative alle generalità"***.

E' necessario correlare il concetto di *"irricevibilità"* con il terzo comma dell'art. 71 del d.P.R. 445/2000: *"Qualora le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 presentino delle irregolarità o delle omissioni rilevabili d'ufficio, non costituenti falsità, il funzionario competente a ricevere la documentazione dà notizia all'interessato di tale irregolarità. Questi è tenuto alla regolarizzazione o al completamento della dichiarazione; in mancanza il procedimento non ha seguito"*.

Ragionevolezza vuole che tale principio possa essere applicato, ad esempio, quando un dato mancante sia una semplice dimenticanza del dichiarante, che quindi dovrebbe esserne immediatamente informato in base al principio del cosiddetto *"soccorso istruttorio"*.

L'ufficiale d'anagrafe potrebbe, in casi specifici, comunicare quindi all'interessato l'irregolarità o l'omissione che sia stata rilevata affinché, entro un termine congruo assegnato, che potrebbe corrispondere a dieci giorni (o anche quindici o venti, liberamente determinabili dall'ufficiale d'anagrafe medesimo in base alla complessità dell'intervento riparatore richiesto), provveda alla regolarizzazione o al completamento della dichiarazione.

La richiesta di integrazione - e la circostanza sarà bene che venga espressamente specificata nella comunicazione - ha l'effetto sospensivo dei termini del procedimento, innanzitutto rinviando al momento del completamento dell'istanza nei suoi elementi indispensabili, **la scadenza da cui computare i due giorni lavorativi entro cui effettuare la registrazione della dichiarazione**. Solo nell'ipotesi di inerzia e inadempienza del cittadino il procedimento non potrà aver seguito e ciò sarà oggetto di formale atto di respingimento per irricevibilità.

Nel caso in cui la richiesta di integrazione trovi, invece, benevolo riscontro presso l'interessato, la decorrenza giuridica dell'iscrizione o del cambiamento di abitazione sarà ad ogni modo da far risalire alla data di presentazione della dichiarazione di residenza, anche se la registrazione avverrà ben oltre il compimento dei due giorni successivi alla data di presentazione della dichiarazione.

Il caso del documento d'identità scaduto

Una diversa considerazione la dobbiamo riservare alla mancata presentazione di un valido documento di identità a corredo dell'istanza, o di un documento di cui sia scaduta la validità. La presenza del documento soddisfa due esigenze: come prima cosa se si tratta di un documento di identità (carta di identità o passaporto), esso consente l'acquisizione certa dei dati in esso contenuti e la conseguente immediata loro certificabilità.

In secondo luogo, pure nel caso in cui si tratti di semplice documento di riconoscimento e non anche di identità, ha la funzione di consentire l'identificazione del dichiarante e di autenticarne la sottoscrizione nella circostanza in cui la dichiarazione sia stata trasmessa "*a distanza*".

Per la prima funzione, quella squisitamente attestativa dei dati, l'assenza del documento di identità non deve essere ritenuta pregiudizievole della presentazione dell'istanza, in quanto i medesimi dati potranno essere validamente recuperati con il richiamo della persona in ANPR).

Questa considerazione apre all'ammissibilità dell'istanza in tutti i casi in cui a essere sprovvisto di documento di identità sia una persona minorenni, per il quale la responsabilità della dichiarazione ricade, come detto, su uno o entrambi i genitori (o il tutore).

Sofferamoci, ora, sull'analisi di quella che abbiamo definito la seconda funzione, cioè quella di identificazione del dichiarante e di autenticazione dell'eventuale sottoscrizione.

Il Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza n. 7339/2004) ha stabilito che, nell'ambito delle modalità di presentazione di istanze e dichiarazioni previste dall'art. 38 del Dpr 445/2000, in caso di documento scaduto il procedimento **può comunque essere avviato e la corrispondenza dei dati desunti dal documento sarà quindi accertata nel corso del procedimento stesso**.

Tale orientamento vale a maggior ragione se si fa riferimento alla tutela di un diritto soggettivo personalissimo quale l'iscrizione anagrafica, e non a un interesse legittimo.

L'obiettivo della corretta registrazione anagrafica consente di regolarizzare la dichiarazione in itinere, ovvero mediante l'acquisizione dei dati dal Comune di precedente iscrizione.