Come noto, il 9 maggio 2012 è entrato in vigore l'art. 5 del Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito, con modificazioni, nella Legge 4 aprile 2012, n. 35¹, che introduce nel nostro ordinamento il cosiddetto cambio di residenza in tempo reale².

Sempre entro il 9 maggio 2012 avrebbe dovuto essere emanato il regolamento attuativo³ della nuova disciplina; in mancanza di tale regolamento, il Ministero dell'Interno ha emanato la Circolare n. 9 in data 27 aprile 2012 con la quale ha fornito agli Ufficiali di Anagrafe le prime indicazioni operative che anticipano il contenuto del regolamento "in corso di adozione", oltre ad avere approvato la nuova modulistica, prima fra tutte la "Dichiarazione di residenza".

Da un punto di vista sistematico, il procedimento di iscrizione anagrafica "in tempo reale", è espressamente inquadrato nell'istituto di carattere generale del silenzio-assenso, previsto e disciplinato dall'art. 20 della Legge 7 agosto 1990, n. 241⁴.

Nonostante il richiamo a tale istituto, il legislatore si è in parte discostato dallo schema procedimentale proprio del silenzio-assenso, poiché ha introdotto nell'ambito del procedimento di cambio di residenza "in tempo reale" delle norme specifiche in considerazione della necessità di svolgere una specifica attività istruttoria volta a verificare l'effettiva sussistenza della dimora abituale all'indirizzo indicato.

Fra le norme speciali che caratterizzano il nuovo procedimento di iscrizione anagrafica "in tempo reale" si segnalano, *in primis*, l'irricevibilità della "Dichiarazione di residenza", *in secundis* il dovere dell'Ufficiale di Anagrafe di iscrivere l'interessato nell'anagrafe della popolazione residente entro i due giorni lavorativi successivi a quello di presentazione dell'istanza e, *in tertiis*, il rilascio, ove richiesto, della certificazione relativa alla residenza, allo stato di famiglia limitatamente alle informazioni documentate e ad ogni altro dato comunque in possesso del Comune di nuova iscrizione, dopo l'iscrizione anagrafica e prima della cancellazione da parte del Comune di provenienza.

Per quanto riguarda l'irricevibilità della "Dichiarazione di residenza", in calce al modulo approvato con la richiamata Circolare n. 9 del 27 aprile 2012, è specificato che la mancanza dei dati obbligatori, contrassegnati con un asterisco, comportano l' "irricevibilità" della domanda; determinano "irricevibilità" della domanda, se l'istanza non è presentata direttamente allo sportello, anche la mancanza di copia di un documento di identità in corso di validità da parte di coloro che sono tenuti a sottoscrivere la "Dichiarazione di residenza" e, per i cittadini non appartenenti ad uno degli Stati facenti parte dell'Unione europea, anche la mancanza del permesso di soggiorno.

Pertanto, in caso di domanda "irricevibile", presentata direttamente allo sportello, questa non potrà essere trattenuta e anzi dovrà essere restituita senza indugio all'interessato; nel caso di domanda "irricevibile" pervenuta tramite raccomandata, fax o per via telematica, l'Ufficiale di Anagrafe dovrà comunicare⁵ che la domanda è "irricevibile", indicandone le ragioni.

La "irricevibilità" della "Dichiarazione di residenza" precede nella sequenza procedimentale la comunicazione di avvio del procedimento; quest'ultima, pertanto, deve essere resa soltanto quando la domanda è ricevibile⁶; la comunicazione di "irricevibilità" della domanda deve essere trasmessa nei soli casi in cui la "Dichiarazione di residenza" non viene presentata direttamente allo sportello.

A sommo avviso di chi scrive, determina la "irricevibilità" della domanda anche la mancanza della sottoscrizione del richiedente e/o degli altri componenti maggiorenni della famiglia interessata al mutamento anagrafico nonché, come accade di frequente nelle trasmissioni via fax, l'illeggibilità

dei documenti di identità o del permesso di soggiorno che, in pratica, si traduce nella mancanza agli atti dei documenti stessi⁷.

Si segnala al riguardo che le dichiarazioni anagrafiche possono essere formate e/o rese anche tramite un soggetto terzo rispetto all'interessato, munito di apposito potere di rappresentanza⁸.

I restanti vizi della "Dichiarazione di residenza" producono invece la semplice "irregolarità" dell'istanza; tali vizi, ove consistano nella necessità di acquisire informazioni o certificazioni che non sono in possesso del Comune o di altra Pubblica Amministrazione, possono essere sanati mediante richiesta da rivolgere direttamente all'interessato; la richiesta in questione, per una sola volta nel corso del procedimento, sortisce l'effetto di "sospendere", per un periodo non superiore a trenta giorni⁹, il decorso del termine procedimentale di quarantacinque giorni; trattandosi di "sospensione"¹⁰, il termine riprende quindi a decorrere dal momento in cui la domanda viene regolarizzata; diversamente, la pratica deve essere archiviata con contestuale comunicazione all'interessato.

Si noti che la irregolarità della domanda potrebbe essere contestata anche in un momento successivo dell'*iter* procedimentale e, precisamente, in occasione della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, di cui all'art. 10-bis della L. 241/90¹¹, su cui ci si soffermerà in seguito.

Un'altra norma speciale che contraddistingue il cambio di residenza in tempo reale rispetto all'istituto generale del silenzio-assenso è senza ombra di dubbio il dovere dell'Ufficiale di Anagrafe di iscrivere l'interessato nell'anagrafe della popolazione residente entro i due giorni lavorativi successivi a quello di presentazione dell'istanza, anticipandosi in tal modo gli effetti provvedimentali¹² del comportamento silente legalmente tipizzato della Pubblica Amministrazione, effetti che normalmente si producono allo scadere del termine di durata del procedimento.

Non solo, ma gli effetti provvedimentali anticipati non conseguono, secondo il paradigma del silenzio-assenso, all'inerzia della Pubblica Amministrazione quanto piuttosto ad una specifica attività che consiste in un *facere* da parte dell'Ufficiale di Anagrafe e che egli, salvi i casi di irricevibilità della domanda, è tenuto a compiere nel breve termine dei due giorni lavorativi successivi alla presentazione dell'istanza: l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente.

E il legislatore prescrive altresì che gli effetti di tale attività provvedimentale anticipata rispetto alla durata del procedimento di iscrizione anagrafica siano, ove richiesto, certificabili unitamente a tutte le altre informazioni e dati comunque in possesso del Comune di nuova iscrizione anagrafica.

Pertanto, subito dopo avere ottenuto l'iscrizione nell'anagrafe e prima ancora che il Comune di provenienza confermi la cancellazione, l'istante ha facoltà di chiedere e diritto di ottenere il certificato di residenza, lo stato di famiglia limitatamente alle informazioni documentate e, finanche, il rilascio di una nuova carta d'identità sempre che egli esibisca un documento di identità rilasciato da altra Pubblica Autorità (es. carta di identità del Comune di provenienza deteriorata), sulla cui base il Comune di nuova iscrizione anagrafica possa considerare già debitamente documentate le informazioni che andrà ad inserire nel nuovo documento di identità.

Poiché il Comune di provenienza deve cessare di rilasciare documenti agli interessati dal momento della ricezione della cancellazione da parte del Comune di nuova iscrizione¹³, è nell'ordine delle cose che il Comune di nuova iscrizione invii la domanda di cancellazione, preferibilmente tramite posta elettronica certificata (P.E.C.)¹⁴ non oltre il momento in cui provvede ad iscrivere l'istante

nell'anagrafe della popolazione residente, evitando così che i Comuni interessati al cambio di residenza rilascino certificazioni fra loro contrastanti.

In caso di accertamenti negativi e/o di altre irregolarità, l'Ufficiale di Anagrafe, entro il termine di quarantacinque giorni dalla presentazione dell'istanza, è tenuto ad inviare¹⁵ la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di cui all'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n 241.

Tale comunicazione, come già detto, "interrompe" il termine di formazione del silenzio-assenso che ricomincia a decorrere a partire dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, allo scadere dei dieci giorni previsti per presentare le osservazioni.

Se, in seguito alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, l'amministrazione rimane inerte, facendo spirare il termine previsto dalla legge di quarantacinque giorni, *quid iuris?*

Secondo una prima tesi, che appare preferibile, il procedimento si conclude, in mancanza del formale atto di diniego, con il silenzio che acquista valore provvedimento confermativo di accoglimento dell'istanza, la cui formazione non può essere impedita dal preavviso di diniego, atteso che il provvedimento favorevole confermativo si forma per volontà della legge.

Nel caso in cui l'interessato abbia presentato le proprie controdeduzioni, tale tesi è avvalorata dal fatto che il silenzio della P.A. assume il valore di acquiescenza o, meglio, di accoglimento tacito delle osservazioni prospettate.

Secondo altra impostazione, il preavviso di rigetto – seguito o meno dalle osservazioni del privato istante – innesta nell'*iter* del silenzio-assenso un atto che in quanto tale sarebbe incompatibile con la formazione *per silentium* del provvedimento favorevole confermativo.

Solo qualche cenno se e con quali effetti la P.A. possa adottare un provvedimento di rigetto dell'iscrizione anagrafica dopo il decorso del termine di quarantacinque giorni¹⁶.

Più precisamente ci si chiede se in siffatta evenienza il provvedimento sopravvenuto sia da considerarsi nullo ovvero annullabile.

L'opinione preferibile è nel senso che il provvedimento sopravvenuto sarebbe annullabile in quanto il successivo diniego espresso non può considerarsi come atto inesistente, poiché il provvedimento sopravvenuto si sostituisce all'assenso tacito quale ulteriore rinnovata espressione del potere di cui la P.A. era e rimane titolare anche dopo lo spirare del termine di conclusione del procedimento.

Per quanto riguarda l'incidenza dello *ius superveniens* ai procedimenti anagrafici in corso alla data del 9 maggio 2012, si deve considerare che ogni atto della serie procedimentale è regolato dalla disciplina vigente al momento della sua adozione, primo fra tutti l'iscrizione anagrafica entro i due giorni lavorativi successivi alla presentazione dell'istanza.

Ne consegue che la nuova disciplina troverà applicazione per tutti i procedimenti in corso, in virtù del principio *tempus regit actum* che trova il suo fondamento nell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile¹⁷ e comporta che gli atti e i provvedimenti amministrativi siano regolati dalla disciplina vigente al momento della loro adozione.

Pertanto a tutti i procedimenti anagrafici in corso alla data del 9 maggio 2012, indipendentemente dalla fase procedimentale in cui rispettivamente si trovano, dovrà essere applicato la norma

sopravvenuto che prevede che gli interessati siano iscritti nell'anagrafe entro due giorni lavorativi con facoltà da parte degli interessati di chiedere e diritto di ottenere i corrispondenti certificati di residenza, nonché lo stato di famiglia limitatamente alle informazioni documentate e ad ogni altro dato comunque in possesso del Comune di nuova iscrizione.

Merita infine di essere segnalato che l'iscrizione anagrafica "in tempo reale" entro i due giorni lavorativi successivi alla presentazione della richiesta sembra *prima facie* applicabile anche alle iscrizioni anagrafiche delle persone "senza fissa dimora"¹⁸, a coloro cioè che affermano di avere eletto domicilio nel Comune riservandosi alla successiva attività istruttoria la dimostrazione dei requisiti atti a dimostrare l'effettiva elezione del domicilio nel Comune.

1 1. Le dichiarazioni anagrafiche di cui all'articolo 13, comma 1, lettere a), b) e c), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, sono rese nel termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti utilizzando una modulistica conforme a quella pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'interno. Nella modulistica e' inserito il richiamo alle sanzioni previste dall'articolo 76 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, in caso di false dichiarazioni.

2. Le dichiarazioni di cui al comma 1 sono rese e sottoscritte di fronte all'ufficiale di anagrafe ovvero inviate con le modalità di cui all'articolo 38, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

3. Fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 6 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'ufficiale d'anagrafe, nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione delle dichiarazioni di cui al comma 1, effettua[, previa comunicazione al comune di provenienza,] le iscrizioni anagrafiche. Gli effetti giuridici delle iscrizioni anagrafiche e delle corrispondenti cancellazioni decorrono dalla data della dichiarazione.

4. In caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero si applicano le disposizioni previste dagli articoli 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Ove nel corso degli accertamenti svolti entro il termine di cui al comma 5 emergano discordanze con la dichiarazione resa, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto e' emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza e al comune di provenienza (3).

5. Entro il termine di cui al comma 6, con regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sono apportate al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, le modifiche necessarie per semplificarne la disciplina e adeguarla alle disposizioni introdotte con il presente articolo, anche con riferimento al ripristino della posizione anagrafica precedente in caso di accertamenti negativi o di verificata assenza dei requisiti, prevedendo altresì che, se nel termine di quarantacinque giorni dalla dichiarazione resa o inviata ai sensi del comma 2 non e' stata effettuata la comunicazione di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'indicazione degli eventuali requisiti mancanti o degli accertamenti svolti con esito negativo, quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della dichiarazione, ai sensi dell'articolo 20 della stessa legge n. 241 del 1990.

5-bis. In occasione di consultazioni elettorali o referendarie, qualora l'ufficiale di anagrafe proceda al ripristino della posizione anagrafica precedente ai sensi del comma 5 in tempi non utili ai fini

degli adempimenti di cui all'articolo 32, primo comma, numero 4), del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n.223, le conseguenti variazioni alle liste elettorali sono apportate non oltre il quindicesimo giorno antecedente la data della votazione (4).

6. Le disposizioni del presente articolo acquistano efficacia decorsi novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del presente decreto.

2 La qualificazione "in tempo reale" è da considerarsi impropria, poiché – come si dirà meglio fra poco – l'iscrizione deve avvenire nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione della dichiarazione di residenza.

3 Previsto dal comma 5 del D.L. n. 9/2012, riportato nella nota *sub* n. 1.

4 Questo articolo ha subito nel corso del tempo varie modifiche; fra le più rilevanti, si ricordano in questa sede quelle introdotte dall'art. 3, comma 6-ter D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, nella L. 14 maggio 2005, n. 80 che ha riscritto l'art. 20, la L. 18 giugno 2009, n. 69, nonché le modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1-sexies D.L. 5 agosto 2010, n. 125, convertito, con modificazioni, nella L. 1 ottobre 2010, n. 163.

5 All'indirizzo al quale l'istante ha dichiarato, nell'ultima pagina del modulo, di voler ricevere tutte le comunicazioni inerenti l'istanza.

6 La comunicazione di avvio del procedimento viene rilasciata immediatamente se la "Dichiarazione di residenza" è presentata allo sportello; viene invece rilasciata entro i due giorni lavorativi successivi alla presentazione della domanda che pervenga al Comune con una diversa modalità (raccomandata, fax, posta elettronica semplice o certificata) e, comunque, prima che l'Ufficiale proceda all'iscrizione in anagrafe.

7 Un'alternativa, in caso di documenti illeggibili, potrebbe essere di considerare la domanda "irregolare"; in tal caso l'Ufficiale di Anagrafe dovrebbe, a proprio rischio e pericolo, riuscire a recuperare i documenti "leggibili" da un'altra P.A., ad es. dal Comune di provenienza, entro due giorni lavorativi da quando è stata presentata la domanda e procedere quindi, entro lo stesso termine, all'iscrizione anagrafica; si badi, tuttavia, che se l'Ufficiale di Anagrafe non riesce a procurarsi i documenti "leggibili" entro due giorni, non potrà poi opporre tale circostanza al cittadino che gli chiede di certificare la propria iscrizione.

8 Ai sensi dell'art. 38, comma 3-bis, D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

9 In virtù del rinvio all'art. 2, comma 7 operato dall'art. 20, comma 5 della L. 7 agosto 1990, n. 241.

10 Diversamente dall' "interruzione" che azzerà il tempo trascorso all'interno dell'*iter* procedimentale, facendolo nuovamente decorrere dall'inizio, come nel caso dell'art. 10-bis L. 7 agosto 1990, n. 241, si cui si soffermerà in seguito.

11 E' la stessa Circolare del Ministero dell'Interno n. 9 del 27/04/2012 a specificare che al procedimento anagrafico si applica la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza; precisazione peraltro agevolmente desumibile dal rinvio operato dall'art. 20, comma 5 all'art. 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241.

[12](#) Secondo l'impostazione prevalente che ha trovato seguito in giurisprudenza; secondo altro orientamento, il silenzio-assenso è un atto amministrativo tacito o, se si preferisce, un comportamento concludente della Pubblica Amministrazione che reca una manifestazione di volontà implicita. In senso critico nei confronti di quest'ultima impostazione si è rilevato che la P.A. non manifesta alcunché – né in modo tacito né in modo implicito – poiché l'equiparazione tra inerzia e accoglimento dell'istanza deriva direttamente dalla legge.

[13](#) Effettuando la cancellazione entro i due giorni lavorativi successivi e inviando la conferma di avvenuta cancellazione entro i successivi cinque giorni lavorativi.

[14](#) Garantendosi così la certezza e l'immediatezza della relativa comunicazione.

[15](#) Sempre all'indirizzo al quale l'istante ha dichiarato, nell'ultima pagina del modulo "Dichiarazione di residenza", di voler ricevere tutte le comunicazioni inerenti l'istanza.

[16](#) In tale evenienza la P.A. potrebbe sicuramente adottare un provvedimento di annullamento d'ufficio in sede di autotutela (art. 21-nonies L. 241/90), indicando i profili di illegittimità e le ragioni di pubblico interesse che inducono all'annullamento, evitando tuttavia di "mascherare" un provvedimento tardivo come provvedimento in sede di autotutela.

[17](#) Altrimenti note come "Preleggi".

[18](#) Articoli 1 e 2 della legge 24.12.1954, n. 1228 che dispongono testualmente:

Art. 1 "Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative [...] alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge".

Art. 2 "1.È fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, la 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.

2. [omissis]

3. Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio si considera residente nel Comune di nascita".