



Bologna, 22/09/2026

Protocollo: vedi *segnatura.XML*

Alla C.A.

Ai Presidenti dei Consigli dell'Ordine
Degli Avvocati dell'Emilia-Romagna

consiglio@ordineavvocatipc.it

ord.parma@cert.legalmail.it

ord.reggioemilia@cert.legalmail.it

ord.modena@cert.legalmail.it

consiglio@ordineavvocatibopec.it

ord.ferrara@cert.legalmail.it

ord.rimini@cert.legalmail.it

ord.forli@cert.legalmail.it

segreteria@ordineavvocatiravenna.eu

OGGETTO: Trasmissione della pubblicazione "La residenza anagrafica delle persone detenute in Emilia-Romagna"

Gentile Presidente,

Trasmetto in allegato la pubblicazione in oggetto, che si propone di chiarire modalità e possibilità di iscrizione anagrafica per le persone detenute negli istituti penitenziari della nostra regione.

Chiedo cortesemente alla S.V. di volerla inoltrare agli iscritti all'Ordine da Lei presieduto, al fine di favorire la diffusione e la conoscenza dei diritti delle persone ristrette.

Nel ringraziarLa per la collaborazione, porgo cordiali saluti

Firmato digitalmente

Il Garante

Roberto Cavalieri

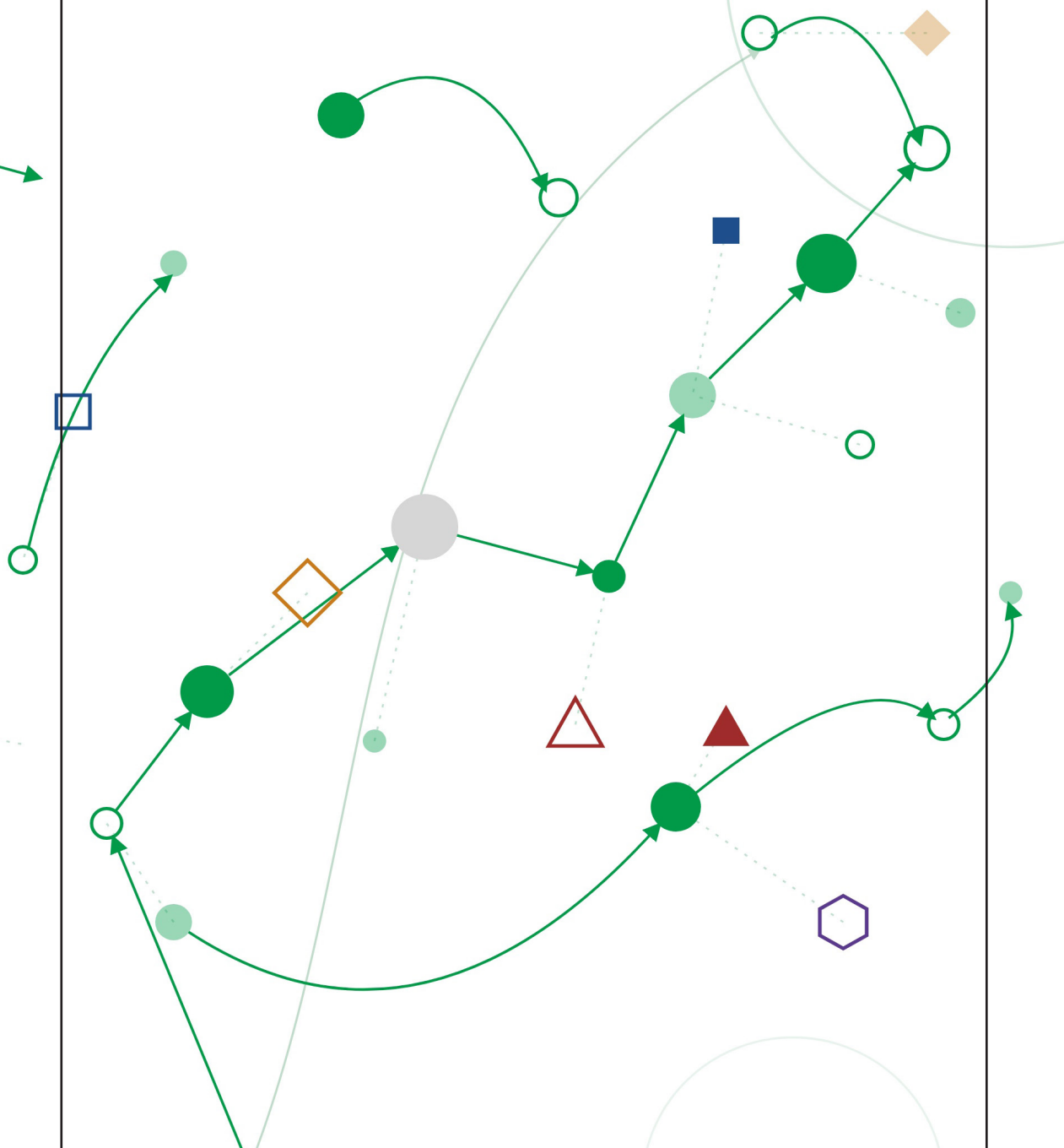
A/A





Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

Garante delle persone
sottoposte a misure restrittive
o limitative della libertà personale



LA RESIDENZA ANAGRAFICA DELLE PERSONE DETENUTE IN EMILIA-ROMAGNA

- RACCOMANDAZIONI -

LA RESIDENZA ANAGRAFICA DELLE PERSONE
DETENUTE NELLE CARCERI
DELL'EMILIA-ROMAGNA

RACCOMANDAZIONI

Indice

<i>Prefazione</i>	5
<i>PARTE I - I principi generali e il fondamento giuridico del diritto all'iscrizione anagrafica</i>	8
<i>PARTE II - Iscrizione e cancellazione anagrafica dei detenuti</i>	17
<i>PARTE III - L'identificazione dei detenuti</i>	28
<i>PARTE IV - Modulistica</i>	41
<i>PARTE V - Raccomandazioni alle Prefetture dell'Emilia-Romagna</i>	50
<i>PARTE VI - Appendice normativa</i>	55
<i>Crediti</i>	58

Prefazione

L'attività di garanzia nei luoghi di privazione della libertà personale richiede non solo la conoscenza di normative e circolari, ma anche delle modalità operative degli operatori penitenziari finalizzate a contribuire al rispetto del dettame costituzionale dell'art. 27, che al terzo comma afferma: "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

Quando una persona entra in carcere, la sua storia anagrafica non si interrompe: prosegue, spesso nel modo peggiore, cioè nell'invisibilità. Da questa constatazione, maturata nel corso delle visite negli istituti dell'Emilia-Romagna e nell'ascolto delle persone detenute, nasce questo lavoro. Questa pubblicazione, dal titolo chiaro, "La residenza anagrafica delle persone detenute nelle carceri dell'Emilia-Romagna", è una trattazione tecnica, ma fruibile a tutti, di un tema fondamentale per la tutela dei diritti dei detenuti.

La residenza anagrafica non è un dato burocratico fra i tanti. È, come ricordano gli articoli 2 e 3 della nostra Costituzione, il presupposto concreto per l'esercizio di diritti che restano scritti sulla carta se non trovano un indirizzo a cui essere ricondotti: l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, la possibilità di ricevere una notifica,

la costruzione di percorsi di presa in carico e di reinserimento nella società. Chi sfugge alla registrazione anagrafica rischia di diventare un “fantasma”, come ha affermato la Corte Costituzionale: giuridicamente invisibile alle istituzioni, e per questo non meno esposto, ma di più.

Per una persona detenuta questo rischio si manifesta sia durante la detenzione che alla scarcerazione: chi non ha una residenza certa deve ricostruire anche la propria esistenza amministrativa, proprio quando avrebbe bisogno del contrario - una condizione che contraddice proprio la finalità rieducativa sopra richiamata. Un percorso senza una residenza non può nemmeno cominciare.

Eppure la normativa anagrafica, applicata correttamente, offre già oggi gli strumenti per evitare questo esito: il problema, nella nostra esperienza, non è l'assenza di norme, quanto la loro applicazione discontinua da un comune all'altro e da un istituto penitenziario all'altro, spesso per la complessità della materia o più semplicemente per le modalità operative differenti degli operatori penitenziari.

Non è la prima volta che questo ufficio si occupa della questione residenza dei detenuti: già nel 2022 avevamo promosso, insieme al Provveditorato dell'amministrazione penitenziaria dell'Emilia-Romagna e Marche e al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute, un seminario dal titolo “La barriera della residenza ai diritti delle persone sottoposte a limitazioni delle libertà personali”. Da quel confronto era emersa la necessità di uno strumento più stabile, a cui questo documento intende rispondere: questo è uno strumento

di lavoro per chi opera negli sportelli anagrafici, negli uffici matricola delle carceri, per gli stessi detenuti e per i loro avvocati.

Al documento si accompagnano alcune raccomandazioni che questo ufficio diffonderà alle Prefetture dell'Emilia-Romagna, sedi della vigilanza statale sull'anagrafe esercitata dai Comuni tramite il Sindaco quale ufficiale del Governo. I punti principali delle raccomandazioni sono: la convivenza anagrafica del carcere e responsabile, gli obblighi di comunicazione del direttore del carcere, le cancellazioni per irreperibilità, il divieto di cancellazione per perdita del titolo di soggiorno, il corretto esercizio del diritto di opzione, l'estensione delle tutele per le persone sottoposte agli arresti domiciliari e collocate presso le REMS, la necessaria uniformità di prassi tra i Comuni della regione, la non equipollenza dei documenti interni, l'importanza dell'interoperabilità anagrafe-sistemi penitenziari, la necessità di individuare un referente stabile presso le Prefetture ed infine la creazione di sportelli anagrafici stabili, superando le attuali configurazioni di questi servizi basati, spesso, sul volontariato.

Il lavoro è frutto della collaborazione tra questo ufficio e alcuni tra i più autorevoli esperti italiani di materia anagrafica e penitenziaria, che ringrazio per la generosità e la competenza messe a disposizione. Mi riferisco a Romano Minardi e Rosalia Messina senza i quali questo lavoro non avrebbe visto la luce.

Mi auguro che queste pagine possano diventare un riferimento quotidiano per chi, con il proprio lavoro, decide ogni giorno se una persona detenuta resterà visibile alle istituzioni oppure no.

Parte I

I principi generali e il fondamento giuridico del diritto all'iscrizione anagrafica

1. La normativa anagrafica essenziale

L'Anagrafe della popolazione residente ha la funzione di registrare nominativamente, secondo determinati caratteri naturali e sociali, gli abitanti residenti in un Comune, sia come singoli sia come componenti di una famiglia o componenti di una convivenza, nonché le successive variazioni che si verificano nella popolazione stessa.

Le anagrafi sono la risultante per così dire di due componenti: da una parte l'adempimento degli obblighi anagrafici degli uffici comunali; dall'altra l'adempimento degli obblighi dei singoli cittadini.

Le principali fonti normative sono rappresentate dalla legge n. 1228 del 24/12/1954 e dal successivo regolamento anagrafico approvato con d.P.R. n. 223 del 30/05/1989 e s.m.i.

La funzione e la tenuta dell'Anagrafe sono garantite dalla stessa Costituzione la quale all'art. 117 riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione nelle materie relative alla cittadinanza, allo stato civile, all'anagrafe e al servizio elettorale; la gestione di tale funzione viene invece affidata al comune secondo il disposto di cui agli artt. 14 e 54 del Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (D. lgs. 267/2000).

Costituzione – Art. 117

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...)

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

D.lgs. n. 267/2000

Articolo 14. Compiti del comune per servizi di competenza statale

1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.

2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54.

Art. 54. Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale

3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

Il Sindaco, quale ufficiale del Governo, è ufficiale d'anagrafe e, di norma, esercita questa funzione, tramite dipendenti del comune appositamente delegati (Legge n. 1228/1954, art. 3 – DPR n. 223/1989, art. 2).

La normativa anagrafica prevede l'obbligo di dichiarare la propria residenza da parte di tutte persone, per sé e per coloro sui quali esercitano la responsabilità genitoriale o la tutela; lo stesso obbligo incombe sui responsabili delle convivenze anagrafiche, nel caso in cui le persone abbiano la loro dimora abituale in una struttura avente le caratteristiche della "convivenza anagrafica", come ad esempio, le strutture detentive.

DPR n. 223/1989 - Art. 6. Responsabili delle dichiarazioni anagrafiche

1. Ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà o la tutela delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13. Ciascun componente può rendere inoltre le dichiarazioni relative alle mutazioni delle posizioni degli altri componenti della famiglia.
2. Agli effetti degli stessi adempimenti la convivenza ha un suo responsabile da individuare nella persona che normalmente dirige la convivenza stessa.
3. Le persone che rendono le dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento.

L'ufficiale d'anagrafe ha un ampio potere di accertamento in merito alla veridicità delle dichiarazioni di parte. Nel caso di omissione della dichiarazione di residenza, l'ufficiale d'anagrafe deve invitare gli interessati a renderla e, in mancanza, deve provvedere con una iscrizione o una mutazione d'ufficio.

Legge n. 1228/1954 - Art. 4

L'ufficiale d'anagrafe provvede alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente ed è responsabile della esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici.

Egli ordina gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati, relativi alle loro posizioni anagrafiche, e dispone indagini per accertare le contravvenzioni alle disposizioni della presente legge e del regolamento per la sua esecuzione.

Egli invita le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe. Può interpellare, allo stesso fine, gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati.

Il personale dell'anagrafe ha l'obbligo di osservare il segreto su tutte le notizie di cui viene a conoscenza a causa delle sue funzioni.

Legge n. 1228/1954 – art. 5.

L'ufficiale d'anagrafe che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni, deve invitare gli interessati a renderle.

In caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale d'anagrafe provvede di ufficio, notificando all'interessato il provvedimento stesso.

Contro il provvedimento d'ufficio è ammesso ricorso al prefetto.

2. Iscrizione individuale, in famiglia e in convivenza

Ogni persona residente in Italia deve essere registrata:

- a. in una scheda individuale;
- b. in una scheda di famiglia o in una scheda di convivenza.

Sia le schede di famiglia, sia le schede di convivenza possono essere formate anche da una sola persona.

Sono registrate nella scheda di famiglia (art. 4, DPR n. 223/1989) le persone che coabitano e sono legate tra di loro da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o anche da soli vincoli affettivi generici (amicizia) o qualificati e registrati (convivenza di fatto). Entrambi i requisiti sono necessari e sufficienti ai fini della formazione della famiglia anagrafica.

Sono registrate nella scheda di convivenza (art. 5, DPR n. 223/1989) le persone che coabitano per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili.

DPR n. 223/1989 – art. 5 Convivenza anagrafica

1. Agli effetti anagrafici per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune.

Pertanto, nei comuni dove è presente una struttura carceraria, l'ufficiale d'anagrafe deve istituire formalmente la "convivenza del carcere" nella quale, normalmente, si dovranno iscrivere persone detenute ad esclusione dei "detenuti in attesa di giudizio" (da intendersi come "giudizio di primo grado"). Tuttavia, come si vedrà meglio in seguito, il detenuto può optare, in determinate condizioni, per il mantenimento dell'iscrizione anagrafica in una famiglia.

"Per quanto concerne il concetto di convivenza anagrafica (art. 5), si fa osservare che per la individuazione di essa è stato messo in rilievo quale elemento distintivo il particolare motivo che ha determinato l'associazione delle persone che la compongono" (Istat: Avvertenze e note illustrative relative alla legge e al regolamento anagrafico)".

Ogni convivenza anagrafica deve avere un "responsabile". Il responsabile della convivenza va individuato, di norma, in colui che dirige la convivenza; può anche non far parte della convivenza anagrafica, ma avere una posizione anagrafica fuori di essa o presso la propria famiglia iscritta nello stesso comune o in un comune diverso.

Nel caso della convivenza del carcere, il responsabile della stessa è

il Direttore, salvo indicazione di altra persona da parte dello stesso Direttore.

In mancanza di indicazione da parte degli organi dirigenziali della struttura, l'ufficiale d'anagrafe deve indicare un responsabile della convivenza con un proprio provvedimento d'ufficio.

3. Diritti e doveri derivanti dall'iscrizione anagrafica

L'iscrizione anagrafica costituisce il requisito fondamentale per l'esercizio effettivo di diritti soggettivi costituzionalmente garantiti e il presupposto per l'accesso alla maggior parte dei servizi erogati dallo Stato e dagli enti locali, con particolare riguardo alle persone in condizioni di emarginazione, di disagio economico, sociale e psicologico.

La non corretta o completa applicazione delle disposizioni di legge vigenti in materia anagrafica può rappresentare una grave limitazione nei confronti di persone che versano in particolari condizioni di fragilità e vulnerabilità.

La restrizione della libertà personale per chi abbia commesso reati è prevista dalla nostra Carta costituzionale con le modalità e i limiti sanciti dalla legislazione penale, ma non sono ammesse limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali, quali il diritto alla salute, alle tutele sociali, all'identità personale. Ebbene, la registrazione anagrafica e, occorre precisare, la registrazione nel luogo di effettiva residenza, rappresenta il requisito necessario e indispensabile per poter usufruire dei diritti fondamentali che la Costituzione riconosce a tutte le persone, compresi coloro che sono soggetti a restrizione della libertà personale.

Costituzione

Art. 2. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Una corretta registrazione anagrafica produce effetti rilevanti anche sul piano dei “doveri”. Le persone che, per qualsiasi motivo, sfuggono

alla registrazione anagrafica diventano “fantasmi”, giuridicamente e praticamente e invisibili alle istituzioni e, di conseguenza, in grado di sfuggire molto più facilmente agli obblighi ai quali l’ordinamento normativo sottopone ciascuno di noi, a cominciare proprio dal rispetto della legalità in tutte le sue declinazioni, comprese le esigenze della sicurezza e dell’ordine pubblico.

In proposito, la Corte Costituzionale con la Sentenza n. 186 del 2020, nel dichiarare l’incostituzionalità del D.L. n. 113/2018, poi convertito in legge n. 132/2018, avente per oggetto il divieto di iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri richiedenti asilo, affronta il tema del valore dell’iscrizione anagrafica nel nostro ordinamento giuridico, anche a tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico. Il principio affermato dalla Corte Costituzionale è perfettamente applicabile anche ai detenuti che, per qualsiasi motivo restassero esclusi dalla registrazione anagrafica.

“...il legislatore contraddice la ratio complessiva del decreto-legge al cui interno si colloca la disposizione denunciata. Infatti, a dispetto del dichiarato obiettivo dell’intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell’autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano” (...)

Non si può sottacere che i moderni sistemi di anagrafe trovano fondamento proprio in un’esigenza di registrazione amministrativa della popolazione residente. Tale registrazione della situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale costituisce il presupposto necessario per l’adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all’erogazione di servizi pubblici, e via dicendo”. (Corte Cost. Sentenza n. 186/2020).

In conclusione, l’iscrizione anagrafica rappresenta un elemento di garanzia e uno strumento di controllo a tutela della legalità, della sicurezza e dell’ordine pubblico, senza possibili distinzioni tra cittadini italiani e stranieri. Questo principio, applicato alle persone detenute in strutture carcerarie, diventa particolarmente rilevante nel momento in cui il detenuto, scontata la pena, non è più soggetto alle restrizioni della sua libertà personale e ai relativi controlli.

L’uscita dal carcere, detta anche “fine pena”, rappresenta un momento critico per il detenuto, spesso caratterizzato da difficoltà e problematiche legate al reinserimento nella società. Il passaggio da un ambiente restrittivo come il carcere a un contesto esterno, con le sue regole e dinamiche, può generare ansia, smarrimento e difficoltà

di adattamento, oltre a problemi pratici legati alla ricerca di alloggio, lavoro e supporto sociale; problemi che, in mancanza di iscrizione anagrafica, non solo sarebbero fortemente amplificati ma, come già osservato, risulterebbero irrisolvibili.

4. L'anagrafe e i cittadini stranieri.

4.1. Definizioni

Cittadino straniero: è cittadino straniero la persona che non possiede la cittadinanza dello Stato in cui si trova. Questa definizione, in Italia, si applica sia ai cittadini di Paesi terzi (non appartenenti all'Unione Europea) sia agli apolidi (persone che non sono riconosciute come cittadini da alcuno Stato).

Cittadino comunitario: è cittadino comunitario la persona avente la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea. Ai fini del diritto all'iscrizione anagrafica, sono equiparati ai cittadini comunitari le persone aventi la cittadinanza di uno dei seguenti Stati: Norvegia, Islanda, Liechtenstein, Svizzera, Repubblica di San Marino, Principato di Monaco, Andorra e Città del Vaticano.

4.2. La regolarità del soggiorno

È la condizione fondamentale per l'applicazione della disciplina anagrafica (iscrizioni e variazioni) ai cittadini stranieri alle medesime condizioni dei cittadini italiani (Art. 6, comma 7, D.lgs. n. 286/1998). Il documento che dimostra la regolarità del soggiorno del cittadino straniero è il titolo di soggiorno (permesso di soggiorno) in corso di validità. Tuttavia, la regolarità del soggiorno non sempre e non necessariamente coincide con il possesso di un permesso di soggiorno, in quanto vi sono disposizioni normative e ministeriali in base alle quali possono ritenersi regolarmente soggiornanti anche cittadini stranieri che non sono in possesso del permesso di soggiorno. Ai cittadini dell'Unione europea si applicano le disposizioni della Direttiva comunitaria 2004/38/CE, come recepite dal D.lgs. n. 30/2007.

D.lgs. n. 286/1998 – Art. 6, comma 7

Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente.

In pratica, i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e i cittadini comunitari in regola con le disposizioni del D.lgs. n. 30/2007 hanno il diritto/dovere di essere iscritti in anagrafe esattamente come i cittadini italiani.

5. La cancellazione anagrafica

La normativa anagrafica detta precise disposizioni anche in merito alle condizioni che comportano la cancellazione degli iscritti dall'ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente).

La cancellazione dall'anagrafe della popolazione residente comporta conseguenze molto importanti e molto negative sull'esercizio dei diritti personali garantiti dal nostro ordinamento giuridico. Basti pensare che tra le conseguenze della cancellazione per irreperibilità c'è anche la cancellazione dal SSN. Per questo motivo, l'ufficiale d'anagrafe deve applicare con particolare attenzione e cautela le norme e le disposizioni vigenti in materia.

La “cancellazione” non va confusa con il cambio della residenza che, giuridicamente, viene definito come “mutazione” anagrafica, in quanto l'interessato cambia semplicemente il luogo della sua residenza e della conseguente registrazione anagrafica, ma resta iscritto in ANPR.

La norma di riferimento è l'art. 11 del DPR n. 223/1989 che, per quanto riguarda i cittadini stranieri, va integrata con l'art. 7, comma 3, dello stesso DPR n. 223/1989.

Esiste, quindi un motivo di cancellazione comune a tutti, italiani, comunitari e stranieri, e un ulteriore motivo di cancellazione che riguarda solo i cittadini stranieri. In pratica, i cittadini stranieri devono essere cancellati dall'anagrafe non solo per irreperibilità e per emigrazione dall'estero, come i cittadini italiani e comunitari, ma anche per perdita della regolarità del soggiorno.

Per completezza, si rammenta che la fattispecie principale e più garantita da idonea documentazione, è la cancellazione per morte.

DPR n. 223/1989 - Art. 11. Cancellazioni anagrafiche

1. La cancellazione dall'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

- a) per morte, compresa la morte presunta giudizialmente dichiarata;
- b) per trasferimento all'estero dello straniero;
- c) per irreperibilità accertata a seguito delle risultanze delle operazioni del censimento generale della popolazione, ovvero, quando, a seguito di ripetuti accertamenti opportunamente intervallati, la persona sia risultata irreperibile, nonché, per i cittadini stranieri per irreperibilità accertata, ovvero per effetto del mancato rinnovo della dichiarazione di cui all'articolo 7, comma 3, trascorsi sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno, previo avviso da parte dell'ufficio, con invito a provvedere nei successivi 30 giorni.

2. I nominativi delle persone risultate irreperibili devono essere comunicati, a cura dell'ufficiale di anagrafe, al prefetto entro trenta giorni dall'avvenuta cancellazione per irreperibilità; entro pari termine devono essere segnalate anche le eventuali reiscrizioni.

Per le cancellazioni dei cittadini stranieri la comunicazione è effettuata al questore.

5.1. Cancellazione per irreperibilità

Esistono due forme di irreperibilità, che non presentano alcuna differenza tra cittadini italiani, comunitari e stranieri:

a) **Irreperibilità ordinaria.** Le persone che per almeno un anno risultano irreperibili in assoluto e non solo relativamente al luogo di iscrizione anagrafica, devono essere cancellate dall'ufficiale d'anagrafe. In pratica, perché vi siano le condizioni per questo tipo di cancellazione è necessario che trascorra almeno un anno senza che l'interessato dia segnali di vita in nessun luogo d'Italia.

b) **Irreperibilità al censimento.** Le persone che non vengono censite e che non risultano residenti nemmeno a seguito del confronto censimento – anagrafe, devono essere cancellate, senza dover attendere un anno di accertata irreperibilità.

5.2. Cancellazione dei cittadini stranieri per perdita della regolarità del soggiorno

I cittadini stranieri, oltre ad essere soggetti alla cancellazione per irreperibilità ordinaria e al censimento, devono essere cancellati dall'anagrafe se scade il permesso di soggiorno e non provvedono a presentare nemmeno la domanda di rinnovo entro sei mesi dalla scadenza.

5.3. Cancellazione per emigrazione all'estero

La persona che intende trasferire la sua residenza all'estero deve presentare apposita dichiarazione all'ufficio anagrafe. Per i cittadini italiani, di norma, questa tipologia di cancellazione è conseguente all'iscrizione all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero).

DPR n. 223/1989 – Art. 7

(omissis)

2. Per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse deve procedersi a nuova iscrizione anagrafica.

3. Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel comune di residenza, 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.

(omissis)

Parte II

Iscrizione e cancellazione anagrafica dei detenuti

1. Definizioni

a) **Detenuto in attesa di giudizio.** Con l'espressione "detenuti in attesa di giudizio" che, ai sensi dell'art. 10-bis, comma 1, lett. c) del DPR n. 223/89, non hanno diritto alla mutazione anagrafica, si intendono i detenuti in attesa del giudizio di primo grado; in pratica, si tratta di persone accusate di un reato e sottoposte a una misura cautelare (come la custodia in carcere) in attesa che si concluda il processo penale di primo grado.

b) **Arresti domiciliari.** Misura detentiva alternativa al carcere, che obbliga il soggetto a rimanere nel proprio domicilio (o in altro luogo stabilito) per limitare la sua libertà personale e prevenire pericoli connessi al procedimento penale, come la commissione di altri reati o l'inquinamento delle prove, senza ricorrere alla detenzione in carcere.

c) **REMS (Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza).** Strutture sanitarie residenziali che sostituiscono i vecchi Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG). Accolgono persone affette da disturbi mentali che hanno commesso reati e sono state giudicate socialmente pericolose, garantendo loro cure terapeutico-riabilitative e un percorso verso il reinserimento sociale.

2. Diritto all'iscrizione anagrafica dei detenuti

I detenuti, compresi coloro che sono soggetti a pene alternative al carcere, hanno lo stesso diritto/dovere di iscrizione anagrafica che hanno tutte le persone che stabiliscono la loro residenza in Italia, con le stesse limitazioni previste per i cittadini stranieri e comunitari. Il requisito della residenza e cioè della dimora abituale (Art. 43 del

cod. civ.) deve essere accertato dall'ufficiale d'anagrafe che, per questo, si avvale del personale della polizia municipale o di altro personale appositamente autorizzato dal Sindaco. Tuttavia, nel caso dei detenuti, il requisito della residenza non deve essere accertato tramite sopralluogo, in quanto documentato dalla condizione detentiva.

a) Il diritto di opzione

Fermo restando il principio fondamentale per cui tutti devono essere iscritti nel luogo di effettiva dimora, dal 2018 è in vigore una norma che consente al detenuto di optare tra due possibili soluzioni:

- iscrizione nella convivenza anagrafica del carcere;
- mantenimento dell'iscrizione anagrafica nella famiglia di residenza precedente la detenzione.

Art. 11 D.lgs. 2.10.2018, n. 123 - Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario.

“Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

All'articolo 45:

(...)

2) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

«...il detenuto o l'internato privo di residenza anagrafica è iscritto, su segnalazione del direttore, nei registri della popolazione residente del comune dove è ubicata la struttura. Al condannato è richiesto di optare tra il mantenimento della precedente residenza anagrafica e quella presso la struttura ove è detenuto o internato. L'opzione può essere in ogni tempo modificata».

La nuova norma ha il merito di avere codificato quella che avrebbe dovuto essere l'interpretazione corretta dei principi e delle norme anagrafiche anche prima della riforma del 2018.

Chi si trova in carcere non lo fa perché sceglie volontariamente di cambiare residenza, ma perché obbligato da un provvedimento giudiziario; manca, quindi, un elemento fondamentale del concetto di “residenza” e cioè l'elemento soggettivo al quale il legislatore, con la nuova disposizione normativa, ha inteso attribuire la necessaria valenza. Inoltre, anche in relazione all'elemento oggettivo, nel nostro ordinamento giuridico la pena, nella maggior parte dei casi, ha carattere temporaneo; ma, anche nell'unico caso di detenzione a vita, e cioè l'ergastolo, al detenuto può essere riconosciuto il diritto di beneficiare di permessi premio, semilibertà e liberazione condizionale e cioè, in pratica, di mantenere e coltivare, sebbene in

maniera limitata, un rapporto parentale e affettivo con la famiglia da cui è stato allontanato coattivamente.

Ebbene, se la detenzione finisce per privare il detenuto solamente della coabitazione con gli altri componenti della sua famiglia di origine, ciò non può essere sufficiente non solo a privare il detenuto del diritto all'iscrizione anagrafica, ma nemmeno a scindere il suo legame con la famiglia con la quale coabitava prima della detenzione. L'analisi trova il suo fondamento giuridico anche nella famosa sentenza della Corte di Cassazione del 14.03.1986 che definisce la residenza come il "centro delle proprie relazioni familiari e sociali", prevedendo, quindi, anche la possibilità che la presenza fisica, in determinate situazioni, abbia una rilevanza poco significativa e, comunque, non determinante.

b) Limiti all'esercizio del diritto di opzione

ATTENZIONE! Per avere la possibilità di optare per il mantenimento della residenza nella famiglia di origine, è necessario che vi siano le condizioni minime indispensabili perché si possa ritenere esistente una "famiglia" del detenuto.

Pertanto, in relazione al concetto di "residenza anagrafica", nonché alla definizione di "famiglia anagrafica", il detenuto può trovarsi in due diverse condizioni.

b.1. Rimanere componente di una famiglia e mantenere con essa, anche dopo la condanna detentiva, quei rapporti e quei legami parentali e/o affettivi che consentono di continuare a considerare il luogo in cui abitano i suoi familiari "il centro delle proprie relazioni sociali e familiari", anche in assenza della coabitazione e cioè di una condivisione quotidiana della vita familiare. È in questi casi che, a seguito della riforma del 2018, il detenuto può scegliere se iscriversi nella convivenza del carcere, oppure rimanere iscritto nella famiglia da cui è stato costretto ad allontanarsi per scontare la pena, ma nella quale conserva la possibilità di ritornare e, soprattutto, conserva, seppure a distanza, quei legami familiari che contraddistinguono la convivenza tra persone legate da uno dei vincoli elencati all'art. 4 del DPR n. 223/89.

Pertanto, tale orientamento può valere, sempre facendo le necessarie valutazioni del caso, anche per una persona anziana ospitata in una casa protetta, malgrado la norma di diritto positivo che prevede il diritto di scelta esista solo in relazione ai detenuti.

b.2. Non avere più una famiglia anagrafica, in quanto il detenuto non ce l'aveva neppure al momento in cui è entrato in carcere, o perché ha “perso” la sua famiglia a seguito di divorzio o decesso dei suoi famigliari; oppure, anche se ancora esistente, la sua famiglia lo ha in qualche modo “ripudiato” e non lo ritiene più un proprio “familiare”; in questi casi il detenuto non ha più una famiglia, nemmeno a distanza, per cui l'unica soluzione sarà l'iscrizione nella convivenza del carcere, se necessario, anche d'ufficio e anche contro la volontà dell'interessato e/o del direttore del carcere, in quanto vengono a mancare le condizioni che possono consentire al detenuto di scegliere tra le due diverse opzioni sopra indicate.

Un esempio emblematico della impossibilità di optare per il mantenimento dell'iscrizione anagrafica nella famiglia di origine, si è concretamente realizzato in un caso in cui il detenuto pretendeva di mantenere la sua iscrizione anagrafica nella famiglia della moglie che aveva tentato di uccidere, reato per il quale stava scontando la pena.

La suddetta analisi interpretativa è l'unica in grado di uniformare la riforma introdotta dal D.lgs. n. 123/2018 con le norme e i principi dell'ordinamento anagrafico che rappresentano una *lex specialis* prevalente su ogni altra normativa, anche nel caso in cui la stessa riguardi direttamente l'iscrizione anagrafica.

D'altra parte, anche sul piano pratico sarebbe illogico e irragionevole mantenere l'iscrizione anagrafica del detenuto in un immobile abitato da persone con le quali il detenuto non ha più nessuno dei vincoli previsti dall'art. 4 del DPR n. 223/89, o anche nel caso in cui l'immobile non sia più nella disponibilità del detenuto in quanto di proprietà altrui.

La ratio dell'art. 11 del D.lgs. n. 123/2018 che ha modificato l'art. 45 della legge 26 luglio 1975, n. 354, va individuata nella necessità di favorire il reinserimento sociale del detenuto che mantiene i suoi rapporti famigliari anche durante il periodo di detenzione e che, grazie al mantenimento dell'iscrizione nella sua famiglia dove si presume intenderà rientrare, si troverà in una condizione più favorevole al momento dell'uscita dal carcere.

c) Detenuti in attesa di giudizio.

Innanzitutto occorre distinguere tra i casi di “iscrizione” e i casi di “mutazione” anagrafica; si ha “mutazione anagrafica” quando la persona è già iscritta in ANPR e si limita a cambiare residenza.

Il detenuto in attesa di giudizio non può ottenere una “mutazione” anagrafica, come previsto dal DPR n. 223/89, art. 10-bis, comma 1, lett. c), né su richiesta né d’ufficio.

Ciò significa che chi è già iscritto in ANPR, come residente in qualsiasi altro luogo o anche come senza fissa dimora, rimarrà iscritto in quel luogo fino a quando si troverà in attesa di giudizio; espressione che va intesa come “in attesa di giudizio di primo grado”. Ovviamente, se il detenuto non risulta iscritto in anagrafe, avrà diritto all’iscrizione anagrafica anche se ancora in attesa di giudizio di primo grado (custodia cautelare o carcerazione preventiva).

DPR n. 223/1989 - Art. 10-bis. - Posizioni che non comportano mutazioni anagrafiche.

1. Non deve essere disposta, né d’ufficio, né a richiesta dell’interessato, la mutazione anagrafica, per trasferimento di residenza, delle seguenti categorie di persone:

(...)

c) detenuti in attesa di giudizio.

d) Arresti domiciliari e REMS (Residenza per l’esecuzione delle misure di sicurezza)

Il collocamento agli arresti domiciliari rappresenta una forma di abitazione in una “famiglia” anagrafica, mentre il collocamento in una REMS rappresenta una forma di abitazione in una “convivenza” anagrafica.

Le persone agli arresti domiciliari o collocate in una REMS per un periodo temporaneo e particolarmente breve (di norma, fino ad un anno) non hanno diritto né all’iscrizione né alla mutazione anagrafica per mancanza del requisito della dimora abituale.

Anche le persone poste agli arresti domiciliari o collocate in una residenza per l’esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) sono soggette alle stesse norme previste dall’ordinamento anagrafico, compresi l’art. 10-bis, comma 1, lett. c) del DPR n. 223/89 e la disposizione dell’art. 45 della legge n. 354 del 1975, come modificata dall’art. 11 D.lgs. 2.10.2018, n. 123.

Pertanto, chi è in attesa di giudizio di primo grado, se già iscritto in

ANPR, non ha diritto alla mutazione anagrafica.

Le persone agli arresti domiciliari o collocate in una REMS per un periodo prolungato (di norma superiore ad un anno), già condannate in primo grado, hanno il diritto all'iscrizione/mutazione anagrafica immediata e, se già iscritte in ANPR, avranno la possibilità di optare tra il mantenimento dell'iscrizione nel luogo di residenza precedente la detenzione, e il luogo in cui devono scontare la pena detentiva agli arresti domiciliari o la pena da scontarsi nella convivenza anagrafica della REMS.

3. Gli obblighi del direttore del carcere in qualità di responsabile della “convivenza anagrafica”.

La normativa anagrafica assegna al responsabile della convivenza anagrafica (vale per tutte le tipologie di “convivenza”) gli stessi diritti e gli stessi doveri attribuiti a tutte le persone maggiorenni in relazione agli obblighi di rendere le dichiarazioni di trasferimento della residenza e di variazioni dei dati registrati in anagrafe.

DPR n. 223/1989 - art. 6, comma 2.

“Agli effetti degli stessi adempimenti la convivenza ha un suo responsabile da individuare nella persona che normalmente dirige la convivenza stessa”.

Pertanto, il responsabile della convivenza del carcere (il Direttore o un suo delegato) ha sostanzialmente due compiti:

- Presentare all'ufficio anagrafe, entro 20 giorni dalla data di arrivo nella struttura, la segnalazione circa lo stato di detenzione di tutti i detenuti che non si trovino in attesa di giudizio di primo grado, indicando chiaramente l'opzione scelta da parte del detenuto, e cioè se intenda restare iscritto nella famiglia di provenienza, oppure essere iscritto nella convivenza del carcere. In questo secondo caso, il responsabile della convivenza dovrà rendere la dichiarazione di residenza in nome e per conto del detenuto e, a tal fine, potrà utilizzare l'apposita modulistica ministeriale, opportunamente adattata, prevista per tutte le dichiarazioni di residenza.

La dichiarazione dovrà essere sottoscritta dallo stesso responsabile della convivenza e presentata manualmente all'ufficio anagrafe del comune, o inviata tramite mail o PEC, con allegata copia dei documenti di identità o di riconoscimento

sia del responsabile della convivenza, sia del detenuto di cui si chiede l'iscrizione anagrafica.

Anche il componente della convivenza (il detenuto), purché abbia la capacità di agire, può presentare direttamente all'ufficiale di anagrafe dichiarazioni relative a variazioni o mutazioni anagrafiche che lo riguardano, con le stesse modalità sopra indicate, compatibilmente con le disposizioni carcerarie restrittive della sua libertà personale.

In caso di omissione o rifiuto da parte del Direttore del carcere di rendere la dichiarazione di residenza, l'ufficiale d'anagrafe del comune in cui è ubicata la struttura carceraria, dovrà adottare un provvedimento di iscrizione o di mutazione anagrafica d'ufficio. Il consenso del Direttore del carcere non è mai necessario.

Inoltre, qualora il responsabile della convivenza del carcere ometta o ritardi la dichiarazione di residenza, l'ufficiale d'anagrafe, in applicazione dell'art. 11 della legge n. 1228/1954, come sostituito dall'art. 1, comma 242, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), pubblicata nella GU n. 303 del. 30.12.2023 ed entrata in vigore il primo gennaio 2024, dovrà comminare al Direttore del carcere o al suo delegato per la funzione di responsabile della convivenza anagrafica, la sanzione pecuniaria amministrativa da 100 a 500 euro.

- Segnalare tempestivamente le persone che sono uscite dalla struttura, al fine di consentire all'ufficiale d'anagrafe di effettuare le dovute indagini sul nuovo luogo di dimora abituale ed eventualmente avviare una cancellazione per irreperibilità, nei tempi e nei modi di legge. L'uscita dal carcere non può mai essere, in nessun caso, motivo di cancellazione anagrafica immediata; sarà motivo di "mutazione" anagrafica da effettuarsi nel più breve tempo possibile, su istanza di parte o d'ufficio, nel caso in cui sia nota e accertata la nuova residenza dell'ex detenuto. Ovviamente, se il detenuto dovesse rendersi irreperibile, l'ufficiale d'anagrafe avvierà il relativo procedimento di cancellazione, nei modi e con i tempi previsti dalla normativa anagrafica.

4. Detenuti stranieri

In materia anagrafica, la norma generale di riferimento sull'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri è l'art. 6, comma 7 del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che dispone: *"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"*.

Come già ricordato nella Parte I sui principi generali, il documento che dimostra la regolarità del soggiorno del cittadino straniero è il titolo di soggiorno (permesso di soggiorno) in corso di validità. Tuttavia, il concetto di "regolarità del soggiorno" non può essere limitato al possesso di questo specifico titolo amministrativo, ma si tratta di un concetto più ampio e generale che prescinde, in diversi casi, dal possesso del permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura (richiedenti asilo, ricongiungimento familiare, lavoratori dipendenti, ecc.).

In merito alla questione del diritto all'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri detenuti o internati, si condivide il Parere del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale del 28.12.2022, al quale si rinvia per una analisi più approfondita.

Peraltro, la nota del Garante Nazionale risulta perfettamente conforme con le disposizioni Ministeriali, diramate ufficialmente tramite la Circolare Prot. n. 200502093 - 15100/4208 del 19 aprile 2005 che, richiamando anche la Nota del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 4.9.2001, riconosce il diritto all'iscrizione anagrafica del cittadino straniero detenuto anche in assenza di permesso di soggiorno, in ragione del fatto che lo stesso provvedimento restrittivo *"contiene in se stesso la caratteristica di autorizzazione al soggiorno, rendendo vano un ulteriore intervento, peraltro di natura amministrativa, dell'autorità di P.S."*.

Va dato atto che il Ministero, più recentemente, ha espresso pareri difformi dalle citate Circolari; tuttavia, lo ha fatto solo in risposta a specifici quesiti posti da singoli comuni e quindi con strumenti che

non hanno la forza di una Circolare.

Inoltre, si osserva che le motivazioni addotte dalle Circolari del 2001 e del 2005 risultano allineate ai principi espressi nella Sentenza della Corte Costituzionale n. 186 del 2020 che ha chiarito come il possesso del permesso di soggiorno non possa essere condizione imprescindibile ai fini del possesso della condizione di regolarità del soggiorno del cittadino straniero.

Come è noto, la citata sentenza riguarda i cittadini stranieri richiedenti asilo; tuttavia, viene confermato dalla Corte costituzionale un principio generale, applicabile anche ai detenuti stranieri, compresi coloro che sono soggetti a misure alternative, in virtù della loro condizione oggettiva di persone residenti e regolarmente soggiornanti, per effetto del provvedimento giudiziale che li obbliga a dimorare nel territorio dello Stato. Dunque, la condizione di “detenuto” configura senza alcun dubbio la “regolarità del soggiorno”, unica vera condizione per avere il diritto e il dovere all’iscrizione anagrafica.

A tal fine, giova richiamare anche la Sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 2007 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 “Norme sull’ordinamento penitenziario e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”, ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l’accesso alle misure alternative alla detenzione da essi previste. Una ulteriore conferma del fatto che con una sentenza di condanna a soggiornare in Italia, il soggiorno del cittadino straniero non può essere considerato “irregolare”.

Infine, il diritto all’iscrizione anagrafica del detenuto pur privo del permesso di soggiorno è chiaramente desumibile anche dal già citato art. 11 D.lgs. 2.10.2018, n. 123, che ha apportato modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, rafforzando l’intendimento che in tal senso il legislatore ha sempre mostrato e che il nuovo ordinamento penitenziario viene con maggiore evidenza a confermare.

IN SINTESI

Il detenuto straniero già iscritto in anagrafe al momento dell’ingresso in carcere o di applicazione della misura alternativa alla detenzione mantiene il suo diritto all’iscrizione anagrafica anche se il permesso scade durante il periodo detentivo
Il detenuto straniero non iscritto in anagrafe e condannato in giudizio di primo grado ha diritto all’iscrizione anagrafica anche se privo del permesso di soggiorno.

5. Detenuti comunitari

Il diritto all'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari ed equiparati, è disciplinato dalla Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La Direttiva è stata recepita dal nostro ordinamento giuridico con il D.lgs. n. 30/2007 ed è stata oggetto di numerose disposizioni interpretative diramate dal Ministero dell'interno, dal 2007 ad oggi.

Anche nei confronti dei detenuti comunitari, in analogia con quanto affermato per i cittadini stranieri e al fine di non adottare un trattamento peggiorativo, si ritiene applicabile il principio in base al quale, il provvedimento restrittivo che impone la detenzione “contiene in se stesso la caratteristica di autorizzazione al soggiorno”.

Pertanto, ferma restando la necessità che la permanenza del cittadino comunitario abbia le caratteristiche proprie della “residenza” in Italia, ai fini del diritto all'iscrizione anagrafica dei detenuti, non è necessario dimostrare di avere i requisiti previsti dall'art. 7 del D.lgs. n. 30/2007 (lavoro o risorse più tutela sanitaria).

6. Cancellazione anagrafica dei detenuti

Ai detenuti si applicano le stesse disposizioni normative previste per la cancellazione anagrafica in generale (Paragrafo 5. Parte I).

Tuttavia, la particolare condizione delle persone sottoposte a misure detentive, oggettivamente, non consente la cancellazione né per irreperibilità, né per la perdita della regolarità del soggiorno (scadenza e mancato rinnovo del permesso di soggiorno).

- È evidente, infatti, che una persona detenuta in carcere o agli arresti domiciliari non può essere “irreperibile”.
- È altrettanto evidente che una persona soggetta all'obbligo restrittivo dell'autorità giudiziaria, come già si è ampiamente dimostrato, non può essere considerata “irregolarmente soggiornante”.

Pertanto, il detenuto, fino a quando si trova nello stato di detenzione, non può essere cancellato né per irreperibilità, né, se cittadino straniero, per scadenza e mancato rinnovo del permesso di soggiorno.

Nel caso in cui, per mancata conoscenza dello stato di detenzione, l'ufficiale d'anagrafe decidesse di adottare il provvedimento di cancellazione per irreperibilità o per scadenza e mancato rinnovo del permesso di soggiorno in una data in cui l'interessato risultava in stato di detenzione, quel provvedimento risulterà illegittimo e dovrà essere annullato ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/90.

Purtroppo, la cancellazione anagrafica, illegittima, dei detenuti risulta piuttosto frequente a causa della mancanza di un sistema strutturato ed efficace di informazioni che dovrebbe essere reso disponibile agli ufficiali d'anagrafe.

Il problema potrebbe essere facilmente risolto con il collegamento tra l'Anagrafe della popolazione residente e l'Anagrafe dei detenuti, utilizzando la piattaforma PDND (Piattaforma Digitale Nazionale Dati), messa a disposizione dal sistema di gestione dell'anagrafe ANPR.

L'anagrafe detenuti è il registro delle persone detenute negli istituti penitenziari italiani ed è una delle applicazioni del sistema SIAP AFIS che consente la gestione sul territorio nazionale di tutte le informazioni relative alle persone in esecuzione penale.

Per i cittadini comunitari ed equiparati, compresi i detenuti, è prevista la cancellazione anagrafica nel caso in cui siano oggetto di un provvedimento di allontanamento emanato dal Prefetto o dal Ministro dell'interno (D.lgs. n. 30/2007, art. 18, comma 2).

IN SINTESI

I detenuti, compresi coloro che si trovano agli arresti domiciliari o in una REMS, non possono essere cancellati per irreperibilità

I detenuti stranieri, compresi coloro che si trovano agli arresti domiciliari o in una REMS, non possono essere cancellati per scadenza e mancato rinnovo del permesso di soggiorno

Qualora fosse dimostrato che un detenuto è stato cancellato per irreperibilità o per scadenza e mancato rinnovo del permesso di soggiorno, in violazione di legge (punti n. 1 e 2), l'ufficiale d'anagrafe dovrà annullare il provvedimento di cancellazione ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990)

I detenuti comunitari devono essere cancellati dall'ANPR qualora fossero oggetto di un provvedimento di allontanamento emanato dal Prefetto o dal Ministro dell'interno (D.lgs. n. 30/2007, art. 18, comma 2).

Parte III

L'identificazione dei detenuti

La corretta identificazione del cittadino è fondamentale per una precisa registrazione dei suoi dati anagrafici e del suo status negli atti di stato civile e in anagrafe.

Le modalità per procedere all'identificazione di un soggetto sono stabilite dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza e dalla Legge sul notariato del 16 febbraio 1913 n. 89, e si fonda sull'autenticità della persona e sulla sua corretta identificazione, la quale necessita della presentazione di un documento ufficiale emesso da un'autorità pubblica riconosciuta.

Proprio per la delicatezza del procedimento di identificazione di cui parleremo, nel nostro ordinamento, l'identità non è autocertificabile perché i documenti d'identità rilasciati da autorità pubbliche, non possono essere sostituiti da autocertificazioni o dichiarazioni sostitutive che riguardano solo stati o fatti personali.

L'identificazione personale si riferisce al processo di riconoscimento di un individuo identificandolo come unico e distinto, basandosi su elementi che ne permettono il riconoscimento e il termine trae origine da radici linguistiche che richiamano il concetto di "identità", (ossia lo stesso) e "persona" (l'individuo con volto riconoscibile).

In ambito anagrafico gli elementi principali per identificare una persona sono le generalità del soggetto, ovvero il nome, il cognome, la data e il luogo di nascita cui si aggiunge come elemento essenziale la cittadinanza, determinata dalla legge nazionale che regola i diritti della personalità e gli status di ogni individuo.

Come è noto i diritti della personalità sono regolati dalla legge nazionale del soggetto; solo le autorità dello Stato di appartenenza di un cittadino straniero sono competenti ad attestare le esatte generalità con cui quest'ultimo deve essere identificato, anche al di fuori del suo Stato.

Questo principio, si trova enunciato in diverse convenzioni internazionali, tra cui la Convenzione di Monaco del 5 settembre

1980, che disciplina principalmente il rilascio del certificato di capacità matrimoniale e la determinazione dei nomi e cognomi per il solo scopo della valutazione delle condizioni di capacità matrimoniale.

Lo Stato italiano ha ratificato detta convenzione con Legge 19 novembre 1984, n. 950, stabilendo all'articolo 1 che "i cognomi e i nomi di una persona vengono determinati dalla Legge dello Stato di cui è cittadino. A questo solo scopo le situazioni da cui dipendono i cognomi e i nomi vengono valutate secondo la legge di detto Stato." Come accennato sopra, il principio del primato del proprio diritto nazionale sull'identità dell'individuo è sancito anche dalla Legge 31 maggio 1995, n. 218, rubricata "Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato", e in particolare dall'articolo 24 comma 1: *"L'esistenza ed il contenuto dei diritti della personalità sono regolati dalla legge nazionale del soggetto; tuttavia i diritti che derivano da un rapporto di famiglia sono regolati dalla legge applicabile a tale rapporto"*. La norma conferma che la legislazione dello Stato di appartenenza è quella che regola la materia.

Per quanto fin qui esposto, quindi, per l'ingresso, il soggiorno o il transito in Italia, gli stranieri devono essere in possesso di un passaporto o di un altro documento di viaggio riconosciuto dal Governo italiano.

I documenti di viaggio si considerano validi se "oltre a soddisfare le condizioni di cui agli articoli 13 e 14 della Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen, attestino debitamente l'identità del titolare e la sua nazionalità o cittadinanza".

L'articolo 14 del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, norma che non riguarda soltanto i cittadini stranieri, ma tutti coloro che provengono dall'estero dispone che *"all'atto della dichiarazione anagrafica, colui che trasferisca la propria residenza dall'estero compri la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente"*.

Elenco documenti equipollenti al passaporto

- **Titolo di viaggio per apolidi** rilasciato ai sensi della Convenzione sullo Statuto degli Apolidi firmata a New York il 28 settembre 1954. Gli apolidi sono soggetti ad obbligo di visto per l'Italia, a meno che non dispongano di un titolo di soggiorno rilasciato da uno degli Stati Schengen;

- **Titolo di viaggio per rifugiati**, rilasciato ai sensi della Convenzione sullo Statuto dei Rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951. I rifugiati sono soggetti ad obbligo di visto per l'Italia, a meno che non dispongano di un titolo di soggiorno rilasciato da uno degli Stati Schengen o di un documento di viaggio rilasciato da uno dei Paesi firmatari dell'Accordo di Strasburgo del 20 aprile 1959;
- **Titolo di viaggio per stranieri**, rilasciato a coloro che non possono ricevere un valido documento di viaggio dalle Autorità del Paese di cui sono cittadini. Segue il regime di visto in vigore per il Paese di cui l'interessato è cittadino;
- **Libretto di navigazione**, documento professionale rilasciato ai marittimi per l'esercizio della loro attività. È riconosciuto come documento valido per l'ingresso nello Spazio Schengen solo in relazione alle esigenze professionali del marittimo, e non per altre motivazioni. L'Italia riconosce i Libretti di Navigazione emessi dai Paesi dell'Unione Europea, dai Paesi dello Spazio Economico Europeo, dagli Stati che aderiscono alla Convenzione Internazionale del Lavoro n. 108 (Ginevra, 13 maggio 1958), e da quelli con i quali abbia stipulato specifici accordi bilaterali;
- **Documento di navigazione aerea**, rilasciato ai piloti e al personale di bordo delle Compagnie aeree civili per l'esercizio delle loro attività, ai sensi della Convenzione sull'Aviazione Civile firmata a Chicago il 7 dicembre 1944;
- **Lasciapassare delle Nazioni Unite**, rilasciato dal Segretario delle Nazioni Unite al personale ONU e a quello delle Istituzioni dipendenti ai sensi della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Istituzioni;
- **Documento rilasciato da un Quartier Generale della NATO** al personale – militare, civile e alle persone a loro carico (coniuge e figli) – inviato a prestare servizio in uno Stato dell'Alleanza Atlantica, ai sensi della Convenzione fra gli Stati partecipanti al Trattato del Nord Atlantico firmata a Londra il 19 giugno 1951 e ratificata dall'Italia con Legge n. 1335 del 30 novembre 1955.
- **Carta d'identità per i cittadini degli Stati dell'Unione Europea**, valida anche per l'espatrio per motivi di lavoro. È esente da visto;
- **Carta d'identità (e altri documenti) per i cittadini degli Stati aderenti all'Accordo europeo sull'abolizione del passaporto** (Parigi, 13 dicembre 1957), valida per recarsi, a scopo turistico, nel territorio di uno degli Stati firmatari, per viaggi di durata non superiore a 3 mesi. È esente da visto;

- **Elenco di partecipanti a viaggi scolastici all'interno dell'Unione Europea**, rilasciato a studenti stranieri residenti negli Stati dell'Unione Europea, ai sensi dell'Azione Comune del Consiglio dell'Unione Europea del 30 novembre 1994. I titolari sono esenti dall'obbligo di visto;

- **Lasciapassare**, foglio sostitutivo del passaporto rilasciato allo straniero che non dispone di un titolo di viaggio valido per tutti gli Stati Schengen, o solo per l'Italia. Segue il regime di visto in vigore per il Paese di cui l'interessato è cittadino;

- **Lasciapassare – o tessera – di frontiera**, concesso ai cittadini domiciliati in zone di frontiera, per il transito della frontiera stessa e la circolazione nelle corrispondenti zone degli Stati confinanti, in esenzione dal visto.

Il Ministero dell'Interno con la Circolare n. 20 del 25 luglio 2003 ha precisato che ai fini dell'individuazione della corretta identità degli stranieri è necessario fare riferimento all'art. 14 del D.P.R. 223/89, all'art. 24 della Legge n. 218/1995 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato e alle convenzioni sottoscritte dallo Stato italiano e dai vari Stati esteri.

Tale corollario normativo ha come diretta conseguenza che l'ufficiale d'Anagrafe dovrà provvedere ad iscrivere il cittadino straniero con i dati (cognome, nome, luogo e data di nascita) desunti dal passaporto o eventualmente da altri documenti rilasciati dalle competenti Autorità dello Stato di provenienza, tradotti e legalizzati con forme e modalità previste dalla vigente normativa.

Solamente nel caso in cui emergano discordanze fra i dati riportati nei citati documenti e quelli contenuti nel permesso di soggiorno italiano, al fine di garantire l'uniformità degli atti che consentono di individuare lo straniero, si renderà necessario interpellare la Questura che ha rilasciato il titolo di soggiorno per acquisire i necessari chiarimenti ed eventualmente far rettificare le generalità contenute nel permesso di soggiorno stesso.

Identificazione dei richiedenti protezione internazionale

Il Decreto Legislativo 142/2015, nell'articolo 5-bis, prevede specifiche disposizioni per l'iscrizione anagrafica dei richiedenti

protezione internazionale e per l'identificazione.

Nel caso dei richiedenti protezione internazionale, il permesso di soggiorno, pur non essendo un documento di identità, è considerato un documento di riconoscimento equipollente, come stabilito dall'art. 4, co. 1, d.lgs. 142/2015: *“Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445”*; ed al successivo comma 3, viene indicato che: *“La ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale, rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi dell'articolo 26, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, costituisce permesso di soggiorno provvisorio”*. Il successivo articolo 5, comma 1, stabilisce: *“Il richiedente protezione internazionale, a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero la ricevuta di cui all'articolo 4, comma 3, è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente, a norma del regolamento di cui al d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223”*.

Il D.L. n. 100/2026 ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva UE 2024/1346 sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, uniformando il nostro ordinamento al nuovo quadro europeo in materia di migrazione e asilo. Il provvedimento interviene su diversi aspetti della protezione internazionale, dell'accoglienza, delle procedure di frontiera, dei rimpatri e dei sistemi di identificazione.

Più in dettaglio, l'art. 10 ha apportato alcune modifiche agli artt. 4 e 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

La norma ha introdotto un nuovo attestato per il riconoscimento dei richiedenti asilo, specificando che al momento della registrazione e del fotosegnalamento (prima ancora della formalizzazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale), la Questura rilascia un attestato nominativo che include una fotografia

del titolare, le generalità dichiarate e un codice unico d'identità. Tale documento attesta la qualità di richiedente protezione internazionale e le relative generalità, consentendo a ogni effetto giuridico il riconoscimento dell'interessato ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Successivamente alla formalizzazione ufficiale della domanda (es. con il modello C3) la norma dell'art. 10 stabilisce che “è rilasciato al richiedente un documento validato dalla prefettura-ufficio territoriale del Governo territorialmente competente, recante le informazioni di cui all'articolo 29, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2024/1348 e consente il riconoscimento del titolare ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.”.

La circolare del Ministero dell'Interno del 17 agosto 2016, avente per oggetto l'iscrizione anagrafica e il rilascio della carta d'identità per gli stranieri richiedenti protezione internazionale, ribadisce ai fini dell'identificazione i seguenti punti fondamentali:

“Con riguardo, poi, al rilascio della carta d'identità, si richiama quanto indicato nell'allegata nota del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali di questo Ministero, per cui presupposto per il rilascio della carta d'identità è la semplice iscrizione nell'anagrafe permanente che si ottiene a seguito del possesso di un valido permesso di soggiorno che, al di là della tipologia per cui viene rilasciato, si configura come documento di riconoscimento. Quanto, in ultimo, alla questione per cui la non necessità del passaporto o di titolo equipollente ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno si tradurrebbe nell'incertezza sull'identità della persona richiedente asilo, si ritiene dover richiamare ancora la predetta nota nella parte in cui chiarisce che il permesso di soggiorno è titolo valido e sufficiente per procedere all'identificazione del richiedente, mentre all'identificazione tramite organi di polizia, cui fa riferimento l'art. 289 del R.D. 635/1940, si ricorre soltanto in mancanza di altri documenti di identificazione in corso di validità”.

LA PRIMA ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEL DETENUTO

Per procedere alla prima iscrizione anagrafica del detenuto l'ufficiale di anagrafe deve innanzitutto verificare in quale situazione versa il soggetto.

Per la prima iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale ospitati presso la convivenza carceraria, il responsabile della struttura deve allegare alla dichiarazione di residenza una delle seguenti tipologie di documento, a seconda dello stato di avanzamento della procedura:

Ricevuta di presentazione della domanda di protezione internazionale

- Ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della domanda di protezione internazionale, munita di fotografia del titolare e recante le generalità accertate dalla Questura.
- Ai sensi dell'art. 4, comma 3 del D.Lgs. n. 142/2015, tale ricevuta costituisce contemporaneamente permesso di soggiorno provvisorio e documento di identificazione valido per il soggetto straniero.

Attestato per il riconoscimento dei richiedenti asilo (art. 10 - D.L. n. 100/2026)

- Nuovo titolo rilasciato dalla Questura in fase preliminare di registrazione e fotosegnalamento, recante fotografia, generalità dichiarate e codice unico d'identità che si configura a tutti gli effetti come documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 445/2000.

Tale documento attesta ufficialmente la qualità di richiedente protezione internazionale e le relative generalità, consentendo il riconoscimento dell'interessato ad ogni effetto giuridico.

Documento validato dalla Prefettura-UTG (Fase successiva alla formalizzazione ufficiale)

- Documento rilasciato a seguito della formalizzazione ufficiale della domanda (es. contestualmente o successivamente alla redazione del Modello C3), recante le informazioni previste

dall'articolo 29, paragrafo 4, del Regolamento (UE) 2024/1348.

- Ai sensi dell'art. 10 del D.L. n. 100/2026, il titolo è validato dalla Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo territorialmente competente e ha valore di documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c) del D.P.R. n. 445/2000.

Iscrizione per ricomparsa in ANPR di cittadino straniero detenuto già cancellato per emigrazione all'estero o per irreperibilità

- Carta di identità (anche se deteriorata o fuori validità, purché la foto e i dati permettano di riconoscere il soggetto senza incertezze);
- Cartellino della carta di identità scaduta o non più disponibile (per smarrimento, deterioramento o furto), anche se emessa da altro Comune;
- Passaporto o documento equipollente (anche se scaduto, a condizione che garantisca l'identificazione certa del titolare);
- Permesso di soggiorno (anche se scaduto, a condizione che garantisca l'identificazione certa del titolare);
- Qualsiasi documento di riconoscimento (anche se non più in corso di validità, purché idoneo ad attestare l'identità della persona con sufficiente sicurezza).

Qualora il detenuto straniero non sia un richiedente asilo e risulti privo di passaporto o documenti equipollenti, l'identificazione deve essere garantita attraverso il supporto degli organi di polizia, incaricando specificamente (tramite la matricola del carcere) l'Ufficio Immigrazione per tale adempimento. Come previsto dall'art. 289 del R.D. 635/1940 e confermato dalla circolare del Ministero dell'Interno del 17 agosto 2016, è infatti possibile procedere all'accertamento dell'identità tramite le autorità di pubblica sicurezza. Tuttavia, è importante ricordare che a tale modalità si deve ricorrere esclusivamente in ultima istanza, ovvero solo quando non sia disponibile alcun altro documento utile all'identificazione.

L'identificazione per la prima iscrizione anagrafica del detenuto straniero con diversi ALIAS già fermato o arrestato e privo di documenti di identità i quali hanno dichiarato verbalmente la propria identità.

CASO 1: Cittadino straniero al quale è stato già rilasciato un permesso di soggiorno.

In questa ipotesi il cittadino è già stato identificato mediante attribuzione del CUI¹ (codice univoco identificativo). Qualora il soggetto fermato/arrestato privo di documenti dovesse dichiarare altre generalità, diverse rispetto a quelle dichiarate, attraverso il confronto delle sue impronte digitali l'ufficio immigrazione potrà verificare l'identità corretta e la corrispondenza con il cittadino al quale è stato rilasciato un permesso di soggiorno.

In caso positivo, il cittadino straniero si ritiene identificato e nello SDI (Acronimo SDI usato in riferimento alla polizia, sta per Sistema di Indagine, o a volte Sistema D'Indagine o Sistema d'Indagine Interforze) verrà indicato che si tratta di soggetto già identificato in precedenza e con quali generalità.

Il responsabile della convivenza, dopo aver verificato con l'ufficio immigrazione le esatte generalità del detenuto, dovrà procedere come segue: alla dichiarazione di residenza inviata all'ufficio anagrafe dovrà essere allegata copia del permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura. Nel caso in cui non siano in possesso della copia del permesso, la matricola della casa circondariale dovrà chiederne copia alla Questura.

¹ Normative e regolamentari in materia di identificazione, registrazione e tenuta dei registri nell'attività giudiziaria. Il CUI (Codice Univoco Identificativo) è un codice alfanumerico generato in automatico dal sistema AFIS e legato univocamente alla persona di cui all'articolo 9 della legge o al consanguineo sottoposti a prelievo di un campione biologico...". Il C.U.I. è definito dall'art. 2 del D.P.R. del 07/04/16 n° 87 "Regolamento recante disposizioni di attuazione della legge 30 giugno 2009, n. 85, concernente l'istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 85 del 2009", laddove propedeutica è la definizione del sistema A.F.I.S. (Automated Fingerprint Identification System): sistema automatizzato per l'identificazione delle impronte digitali del casellario centrale d'identità del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, collocato presso la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato, Servizio polizia scientifica;

CASO 2: Cittadino straniero fermato o arrestato più volte con dichiarate generalità diverse e privo di passaporto o documento equipollente.

In caso di arresto, l'Ufficio Matricola della Casa Circondariale provvede a rilevare le generalità dichiarate dal soggetto e a trasmetterle all'Ufficio Immigrazione per le necessarie attività di identificazione, a prescindere dall'eventuale possesso di documenti di riconoscimento.

Tale richiesta di identificazione tramite organi di polizia (rif. art. 289 del R.D. 635/1940) viene effettuata sistematicamente per provare a garantire la certezza dell'identità del soggetto in stato di detenzione. Se il cittadino straniero è stato fermato più volte, e in seguito a verifica del codice CUI, si riscontra non aver mai ottenuto un permesso di soggiorno, per l'identificazione, l'ufficio immigrazione della Questura interPELLa non solo la rappresentanza diplomatica dello Stato di cui il fermato ha dichiarato di essere cittadino, ma anche eventuali altri uffici diplomatici che potrebbero fornire informazioni.

Gli uffici consolari interPELLati più spesso, per risalire all'identità a prescindere dalla nazionalità dichiarata, stante la provenienza di tali soggetti da identificare, sono: Tunisia; Algeria e Marocco.

Il Marocco, la Tunisia, l'Algeria, come molti altri Paesi, raccolgono infatti le impronte digitali di tutti i propri cittadini per scopi legati alla sicurezza e all'immigrazione, in particolare attraverso il rilascio di passaporti elettronici e carte d'identità. In tal modo è possibile confrontare, per le autorità di polizia italiane, i dati biometrici e personali in possesso con quelli detenuti da tali Stati.

La richiesta inviata dagli uffici immigrazione alle rappresentanze diplomatiche viene inserita nello SDI (Acronimo SDI usato in riferimento alla polizia, sta per Sistema di Indagine, o a volte Sistema D'Indagine o Sistema d'Indagine Interforze) ed è consultabile da tutte le forze dell'ordine d'Italia compresa la polizia penitenziaria.

Si tratta quindi di una banca dati importante e continuamente

implementata da interforze e gestita dal Ministero dell'Interno con la finalità di centralizzare, al fine di indagini e controlli, le informazioni delle Forze di Polizia, quali denunce, attività investigative e dati sui soggetti, per consentire l'accesso e il coordinamento delle attività investigative.

Se uno dei consolati, a cui la richiesta di identificazione è stata contestualmente inviata risponde confermando una delle generalità dichiarate e riportate nell' AFIS e nello SDI, prima dell'elencazione di tutti gli ALIAS dichiarati nel tempo, viene riportata la dicitura – Identificato dal Consolato XXXXX in data comunicazione N. e di seguito le generalità esatte sono: XXX YYY).

Sia nello SDI che nell'AFIS sarà consultabile, da parte di tutte le Forze di Polizia (inclusa la Polizia Penitenziaria), l'avvenuta identificazione dello straniero i cui rilievi siano collegati a diverse generalità o a un CUI precedentemente associato a dati differenti.

A seguito delle verifiche richieste, l'Ufficio Immigrazione provvede a riscontrare l'Ufficio Matricola della Casa Circondariale confermando o meno l'identificazione del cittadino. È opportuno precisare che gli uffici carcerari hanno la possibilità di reperire tali dati in completa autonomia, consultando direttamente il sistema SDI oppure utilizzando il portale SIDET_WEB messo a loro disposizione. In tal caso, per l'iscrizione anagrafica del cittadino già identificato, alla dichiarazione di residenza inviata dal responsabile della convivenza dovrà essere allegata copia della prima pagina modello AFIS da cui si evincono le generalità dichiarate dal Consolato dello stato che lo ha riconosciuto come proprio cittadino – TESSERA CON FOTO DEL DETENUTO CON INDICATE LE CORRETTE GENERALITÀ.

Definizioni ed equipollenza dei documenti di identità e di riconoscimento (Artt. 1 e 35, D.P.R. 445/2000)

Quando un documento può essere considerato un documento di identità o riconoscimento in deroga a quanto previsto dal DPR 445/2000, viene espressamente citato da specifiche norme di settore, come nel caso dei richiedenti asilo: il D.L. n. 100/2026 e il Decreto Legislativo 142/2015 (in particolare all'articolo 5-bis) prevedono infatti disposizioni specifiche per l'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale e per la loro identificazione.

Modello IP3²

Il fotosegnalamento del detenuto effettuato in ingresso dall'ufficio matricola del carcere, non ha valenza esterna e non viene inserito nello SDI e in AFIS in quanto è un documento di uso interno al carcere.

In merito alla validità del modello IP3, si osserva che tale strumento, essendo un registro interno in uso al carcere, non può essere in alcun modo considerato un documento di riconoscimento valido ai fini anagrafici, né può rientrare tra i documenti equipollenti ai sensi dell'art. 35 del DPR 445/2000. La sua natura giuridica è definita dal combinato disposto dell'articolo 7 del D.M. 30 settembre 1989, n. 334, e dell'articolo 24 del D.P.R. 230/2000, i quali disciplinano la tenuta dei registri e le relative iscrizioni per i detenuti e gli internati in ingresso, uscita o transito.

A conferma della sua inidoneità all'identificazione certa, occorre sottolineare che i detenuti vengono spesso registrati nel suddetto modello con le sole generalità dichiarate al momento dell'arresto, le quali non sempre coincidono con l'identità reale certificata perché falsamente autocertificate più volte con diverse generalità,

2 L'articolo 7 del D.M. 30 settembre 1989, n. 334, (il decreto è denominato "Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale) che è il "Regolamento per la tenuta dei registri nelle materie penale ed esecuzione penale", stabilisce che gli uffici giudiziari sono tenuti a registrare le istanze ripetitive nello stesso fascicolo e a utilizzare lo storico del procedimento per evitare la dispersione e la duplicazione di attività. Tale registro è disciplinato dall'art 24 n. 230/2000- Iscrizioni a registro (che presuppone l'identificazione):

1. Nel registro previsto dell'articolo 7 del regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale, di cui al decreto del Ministro di Grazia e Giustizia 30 settembre 1989, n. 334, oltre alle iscrizioni relative alle persone ivi indicate, devono essere inserite, in ordine cronologico, analoghe iscrizioni relative ai detenuti e agli internati che entrano o escono dall'istituto a causa di trasferimento o di transito.
2. Il registro, prima che sia posto in uso, è presentato al direttore dell'istituto, che ne fa numerare ciascuna pagina, vistandola e segnandola con sigillo del proprio ufficio. In fine, del registro lo stesso direttore indica il numero complessivo delle pagine e vi appone la data e la sottoscrizione.

quando arrestati o fermati, come emerge chiaramente dal confronto del codice CUI. Il modello IP3, al sono collegati tutti gli eventuali alias dichiarati oltre che tutti i procedimenti penali, contiene dati giudiziari (tutti i procedimenti penali in capo al cittadino), impronte digitali e fotografie del detenuto riprese da diverse prospettive, ma tale complesso di informazioni assolve a una funzione puramente amministrativa e gestionale interna.

Nonostante il registro sia sottoposto a rigorosi criteri di vidimazione da parte del Direttore dell'Istituto, che ne numera e firma ogni pagina apponendovi il sigillo dell'ufficio, l'iscrizione non conferisce al documento una valenza certificativa esterna, poiché non ne certifica l'identità.

Le risultanze del modello IP3 rimangono circoscritte alle finalità dell'esecuzione penale e non possono surrogare i documenti di identità necessari per l'iscrizione anagrafica, proprio perché non sono destinati ai rapporti con le Pubbliche Amministrazioni esterne al sistema penitenziario e non soddisfano i requisiti di certificazione dell'identità previsti dal DPR 445/2000 per il riconoscimento dell'identità personale.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 28 dicembre 2000, n. 445 -Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

Art. 1

c) DOCUMENTO DI RICONOSCIMENTO ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare;

d) DOCUMENTO D'IDENTITÀ la carta d'identità ed ogni altro documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione competente dello Stato italiano o di altri Stati, con la finalità prevalente di dimostrare l'identità personale del suo titolare.

Art. 35 (L-R)

Documenti di identità e di riconoscimento

1. In tutti i casi in cui nel presente testo unico viene richiesto un documento di identità, esso può sempre essere sostituito dal documento di riconoscimento equipollente ai sensi del comma 2.

2. Sono equipollenti alla carta di identità il passaporto, la patente di guida, la patente nautica, il libretto di pensione, il patentino di abilitazione alla conduzione di impianti termici, il porto d'armi, le tessere di riconoscimento, purché munite di fotografia e di timbro o di altra segnatura equivalente, rilasciate da un'amministrazione dello Stato.

Parte IV

Modulistica

ISTITUZIONE DI UNA CONVIVENZA

Provvedimento

Prot. n. del

L'UFFICIALE D'ANAGRAFE

• Viste le seguenti disposizioni normative:

- Art. 1 della Legge 24.12.1954, n. 1228 – Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente – che dispone: *“Nell’anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel comune la residenza”*
- Art. 5 - Convivenza anagrafica – del DPR 30.05.1989, n. 223 – Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente – che dispone:
 1. *Agli effetti anagrafici per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune.*
 2. *Le persone addette alla convivenza per ragioni di impiego o di lavoro, se vi convivono abitualmente, sono considerate membri della convivenza, purché non costituiscano famiglie a se stanti.*
 3. *Le persone ospitate anche abitualmente in alberghi, locande, pensioni e simili non costituiscono convivenza anagrafica.*
- Articolo 22 – Schede di convivenza – del DPR 30.05.1989, n. 223 – Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente – che dispone:
 1. *Per ciascuna convivenza residente nel comune deve essere compilata una scheda di convivenza, nella quale sono indicate le posizioni anagrafiche relative alla medesima ed a quelle dei conviventi, la specie e la denominazione della convivenza nonché il nominativo della persona che la dirige. Per ciascuna convivenza residente nel comune deve essere compilata una scheda di convivenza, conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto nazionale di statistica, nella quale devono essere indicate le posizioni anagrafiche relative alla medesima, nonché quelle dei conviventi residenti.*
 2. *Nella scheda di convivenza, successivamente alla sua istituzione, devono essere iscritte le persone che entrano a far parte della convivenza e cancellate le persone che cessano di farne parte.*
 3. *La scheda di convivenza deve essere aggiornata alle mutazioni relative alla denominazione o specie della convivenza, al responsabile di essa, alla sede della stessa ed alle posizioni anagrafiche dei conviventi.*

4. *La scheda di convivenza deve essere archiviata per cessazione della convivenza o per trasferimento di essa o all'estero.*

- Viste le disposizioni dell'Istat – Metodi e norme – Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico che, al Punto n. 5, dispone che “Per quanto concerne il concetto di convivenza anagrafica (art. 5), si fa osservare che per la individuazione di essa è stato messo in rilievo quale elemento distintivo il particolare motivo che ha determinato l'associazione delle persone che la compongono.
- Osservato che in questo comune è ubicata una struttura avente la finalità di ospitare, anche a tempo indeterminato, persone vi abitano per i motivi previsti dall'art. 5 del DPR n. 223/1989;
- Ritenuta la necessità di istituire una (oppure: una nuova) “convivenza anagrafica” ai sensi e per le finalità di cui all'art. 1 della legge n. 1228/1954 e dell'art. 5 del DPR n. 223/1989, al fine di registrare nella suddetta convivenza le persone aventi i requisiti di legge per l'iscrizione in ANPR o per il trasferimento della residenza (mutazione anagrafica) da altro comune o da altro luogo di residenza nello stesso comune;

ISTITUISCE LA SEGUENTE CONVIVENZA ANAGRAFICA

o Indicare la specie e la denominazione della convivenza (es: “Casa Circondariale - Rocco d'Amato”)

o Indicare l'ubicazione della struttura (via e numero civico) - tel. - mail – pec

o Responsabile della convivenza è il sig./sig.ra.....

residente nel comune di..... in via n.....

tel.....Mail.....Pec.....

Luogo e data

L'ufficiale d'anagrafe

.....

OPZIONE DI RESIDENZA DEL DETENUTO
Segnalazione del Direttore del carcere
(ai sensi dell'art.45, Legge 26 luglio 1975, n. 354)

All'Ufficiale d'Anagrafe del Comune di
(comune di iscrizione anagrafica prima della detenzione)

OGGETTO: segnalazione relativa all'opzione del detenuto sig.
ai sensi dell'art. 45 della legge n. 354/1975 e successive modif.

Il sottoscritto/a
in qualità di Direttore del carcere (o altro soggetto responsabile della Convivenza)
denominato
ubicato in via n.
e-mail
pec tel.

SEGNALO

che il sig.
nato a il
iscritto in ANPR nel comune di
in via n.
condannato e già giudicato in primo grado;
attualmente detenuto presso questa struttura carceraria (o struttura simile: Rems, arresti domiciliari);

ha optato:

- ☐ per il mantenimento della precedente residenza anagrafica nel comune di
all'indirizzo sopra indicato;
☐ per il trasferimento della residenza nella convivenza anagrafica del carcere
dove è attualmente detenuto.

Luogo e data

.....

Firma del Direttore del carcere

.....

**DICHIARAZIONE DI RESIDENZA RESA DA RESPONSABILE DELLA
CONVIVENZA ANAGRAFICA**
(ai sensi degli artt. 5 e 6 comma 2 del DPR n. 223/89)

- ☐ Dichiarazione di residenza con provenienza da altro comune. Indicare il comune di provenienza
- ☐ Dichiarazione di residenza con provenienza dall'estero. Indicare lo Stato estero di provenienza
- ☐ Dichiarazione di residenza di cittadini italiani iscritti all'AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero) con provenienza dall'estero. Indicare lo Stato estero di provenienza ed il comune di iscrizione AIRE
- ☐ Dichiarazione di cambiamento di abitazione nell'ambito dello stesso comune
- ☐ Iscrizione per altro motivo
(specificare il motivo.....)

IL SOTTOSCRITTO

IN QUALITÀ DI RESPONSABILE DELLA CONVIVENZA:

(specificare la specie e la denominazione della convivenza)

PER LA PERSONA SOTTO INDICATA

Cognome*			
Nome*		Data di nascita*	
Luogo di nascita*	Sesso*	Stato civile**	
Cittadinanza*	Codice fiscale*		
Posizione nella professione se occupato: **			
Imprenditore	Dirigente	Lavoratore	Operaio
Libero professionista o 1	Impiegato o 2	in proprio o 3	e assimilati o 4
Coadiuvante o 5			

Condizione non professionale: **		
Casalinga o 1	Studente o 2	Disoccupato/in cerca di prima occupazione o 3
Pensionato / Ritirato dal lavoro o 4		Altra condizione non professionale o 5
Titolo di studio: **		
Nessun titolo/Lic.Elementare o 1	Lic.Media o 2	Diploma o 3 Laurea triennale o 4
Laurea o 5	Dottorato o 6	
Patente tipo ***		
Numero ***		
Data di rilascio ***		
Organo di rilascio***		Provincia di ***
Targhe veicoli immatricolati in Italia in qualità di proprietario/comproprietario		
Autoveicoli***		
Rimorchi***		
Motoveicoli***		
Ciclomotori***		

Consapevole delle responsabilità penali per le dichiarazioni mendaci ai sensi degli art. 75 e 76 DPR 445/2000 che prevedono la decadenza dai benefici e l’obbligo di denuncia all’autorità competente.

DICHIARA CHE LA SUDETTA PERSONA

☐ Ha trasferito la dimora abituale nella Convivenza denominata “.....” ubicata al seguente indirizzo:

Comune*		Provincia*
Via/Piazza*		Numero civico*
Scala	Piano	Interno

☐ Che nella convivenza sono già iscritte le seguenti persone (è sufficiente specificare le generalità di un componente della convivenza) coabitanti per motivi:

☐ di pena ☐ simili (specificare):

Cognome*	Nome*
Luogo*	Data di nascita*

☐ Ai sensi dell’art. 45 della legge 26 luglio 1975, n. 354, il detenuto ha optato per l’iscrizione anagrafica presso questa struttura.

Si allegano i seguenti documenti:

.....

(allegare copia dei documenti di identità o riconoscimento del responsabile della convivenza e della persona che entra nella convivenza)

☐ Tutte le comunicazioni inerenti la presente dichiarazione dovranno essere inviate ai seguenti recapiti:

Comune*	Provincia*
Via/Piazza*	Numero civico*
Telefono	Cellulare
Fax	e-mail/Pec

Data Firma del richiedente (Resp. Convivenza)

.....

Firma della persona che trasferisce
la sua residenza nella convivenza
(non obbligatoria)

.....

Modalità di presentazione

Il presente modulo deve essere compilato, sottoscritto e presentato presso l’ufficio anagrafico del comune ove il richiedente intende fissare la propria residenza, ovvero inviato agli indirizzi pubblicati sul sito istituzionale del comune per raccomandata, per fax o per via telematica.

Quest’ ultima possibilità è consentita ad una delle seguenti condizioni:

a) che la dichiarazione sia sottoscritta con firma digitale;

b) che l’autore sia identificato dal sistema informatico con l’uso della carta d’identità elettronica, della carta nazionale dei servizi, o comunque con strumenti che consentano l’individuazione del soggetto che effettua la dichiarazione;

c) che la dichiarazione sia trasmessa attraverso la casella di posta elettronica certificata del richiedente.

d) che la copia della dichiarazione recante la firma autografa del richiedente sia acquisita mediante scanner e trasmessa tramite posta elettronica semplice.

Alla dichiarazione deve essere allegata copia del documento d’identità del richiedente e delle persone che trasferiscono la residenza unitamente al richiedente che, se maggiorenni, devono sottoscrivere il modulo.

Il cittadino proveniente da uno Stato estero, ai fini della registrazione in anagrafe del rapporto di parentela con altri componenti della famiglia, deve allegare la relativa documentazione, in regola con le disposizioni in materia di traduzione e legalizzazione dei documenti.

Il cittadino di Stato non appartenente all’Unione Europea deve allegare la documentazione indicata nell’ allegato A).

Il cittadino di Stato appartenente all’Unione Europea deve allegare la documentazione indicata nell’ allegato B).

Il richiedente deve compilare il modulo per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà o la tutela.

* Dati obbligatori. La mancata compilazione dei campi relativi a dati obbligatori comporta la non ricevibilità della domanda.

** Dati d’interesse statistico.

*** Dati d’interesse del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per i trasporti terrestri (art.116, comma 11, del C.d.S.) .

ISCRIZIONE DI UNA CONVIVENZA ANAGRAFICA
Comunicazione di avvio del procedimento (art. 7 L. n. 241/1990)

COMUNE DI _____

UFFICIO ANAGRAFE

Prot. n. del.....

Al/Alla Sig./ra

Al responsabile della convivenza

Al/Ai Sig/ri¹

**OGGETTO: D.P.R. N. 223/1989 E LEGGE N. 241/1990. COMUNICAZIONE DI
AVVIO DEL PROCEDIMENTO ANAGRAFICO, SU ISTANZA DI PARTE, DI:**

- **ISCRIZIONE ANAGRAFICA**
- **MUTAZIONE ANAGRAFICA**

In riferimento alla dichiarazione anagrafica in oggetto, presentata in data
..... prot. n. intesa ad ottenere l'iscrizione/la mutazione nell'anagrafe della popolazione
residente di questo Comune nella convivenza anagrafica denominata
ubicata in Via/Piazza n..... interno con provenienza:

- dall'estero
- per ricomparsa da irreperibilità
- dal comune di
- per cambio di abitazione dalla via/piazza di questo comune

Ai sensi di quanto disposto dagli artt. 7, 8 e 10 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive
modificazioni, in relazione alla sua richiesta avanzata a questo ufficio, si comunica che:

- a) amministrazione competente è il comune di - Ufficio anagrafe;
 - b) oggetto dell'istanza è: iscrizione anagrafica per provenienza da;
 - c) responsabile del procedimento: è l'ufficiale di anagrafe dr./ sig.....;
 - d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti ai sensi dell'art. 10 della legge 241/90: ufficio
anagrafe (oppure: specificare l'ufficio competente);
 - e) orario di ricevimento:..... (tel.....- fax e-mail)
- Pec:

¹ Trasmettere, se ritenuto necessario, ad altri soggetti anch'essi interessati al procedimento (es: componenti della famiglia di
provenienza del richiedente, proprietario dell'immobile se diverso dal responsabile della convivenza, ecc.).

- f) ubicazione dell'Ufficio ;
- g) il termine di conclusione del procedimento di iscrizione anagrafica è di due giorni lavorativi successivi al ricevimento della sua istanza avvenuto in data;
- h) rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione: ricorso al TAR nei termini e con le modalità stabilite dal codice del processo amministrativo approvato con D. Lgs. n. 104/2010

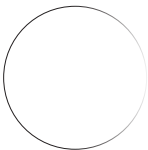
Si precisa che la Sua richiesta di iscrizione/variazione anagrafica avrà effetti giuridici immediati e che durante la fase istruttoria la S.V. potrà presentare memorie scritte e documenti che questa Amministrazione ha l'obbligo di valutare qualora siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

Si comunica, infine che:

- **a seguito dell'iscrizione anagrafica (o della cancellazione, cambiamento di abitazione o variazione dichiarata) questo ufficio provvederà ad accertare la sussistenza dei requisiti previsti dalla vigente normativa e che, trascorsi 45 giorni dalla dichiarazione resa o inviata senza che sia stata effettuata la comunicazione, ai sensi dell'art. 10-bis L. n. 241/1990, dei requisiti mancanti, l'iscrizione (la cancellazione, il cambiamento di abitazione o la variazione dichiarata) si intende confermata.**
- **in caso di discordanza tra le dichiarazioni rese dalla S.V. e gli esiti degli accertamenti esperiti questo ufficio provvederà alla segnalazione all'Autorità di Pubblica Sicurezza.**

Nel Suo interesse La invitiamo a presentare eventuali osservazioni entro e non oltre il.....
.....².

Distinti saluti.



L'ufficiale d'anagrafe

=====

Art. 75 DPR n. 445/2000
“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera”.

Art. 76 DPR n. 445/2000
“1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia.
2. L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso”

² Indicare un termine inferiore ai 45 giorni complessivi di durata del procedimento anagrafico al fine di evitare osservazioni tardive e quindi inutili..

Parte V

Raccomandazioni alle Prefetture dell'Emilia-Romagna

**RACCOMANDAZIONI ALLE PREFETTURE DELL'EMILIA-ROMAGNA
IN MATERIA DI VIGILANZA SUL CORRETTO RICONOSCIMENTO
DELLA RESIDENZA ANAGRAFICA DELLE PERSONE DETENUTE.**

La tenuta dell'anagrafe della popolazione residente costituisce funzione statale, esercitata dal Sindaco quale ufficiale del Governo ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e affidata alla vigilanza dell'amministrazione statale periferica: le Prefetture, Uffici territoriali del Governo, rappresentano pertanto la sede istituzionale naturale per promuovere, presso i Comuni, un'applicazione corretta e uniforme della disciplina anagrafica relativa alle persone detenute, la cui iscrizione costituisce presupposto indispensabile per l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Le raccomandazioni che seguono sono formulate sulla base della ricognizione normativa e giurisprudenziale svolta nel documento "La residenza anagrafica delle persone detenute nelle carceri dell'Emilia-Romagna" e individuano gli ambiti in cui l'azione di vigilanza prefettizia può concorrere a prevenire e correggere le principali criticità applicative riscontrate nei rapporti tra istituti penitenziari e uffici anagrafe comunali.

1. VERIFICA DELLA COSTITUZIONE DELLA CONVIVENZA ANAGRAFICA DEL CARCERE. Sollecitare i Comuni sede di istituto penitenziario a verificare e attestare che presso ciascun istituto sia stata formalmente istituita, con apposito provvedimento dell'ufficiale d'anagrafe, la "convivenza anagrafica del carcere" prevista dall'art. 5 del DPR 30 maggio 1989, n. 223, e che ne sia stato individuato il responsabile ai sensi dell'art. 6, comma 2, dello stesso DPR, acquisendo un riscontro periodico da parte degli uffici anagrafe competenti.

2. MONITORAGGIO DELL'ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI DEL DIRETTORE DELL'ISTITUTO. Vigilare, per il tramite dei Comuni, sul rispetto del termine di venti giorni dall'ingresso in istituto entro cui il Direttore del carcere – quale responsabile della convivenza anagrafica – deve segnalare all'ufficio anagrafe lo stato di detenzione e l'opzione di residenza esercitata dal detenuto (art. 45 legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dall'art. 11 del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123), nonché sull'effettiva applicazione, in caso di inadempienza reiterata, della sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro introdotta dall'art. 1, comma 242, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

3. CONTROLLO DELLE CANCELLAZIONI PER IRREPERIBILITÀ. In sede di ricezione, da parte della Prefettura, delle comunicazioni relative alle persone cancellate dall'anagrafe per irreperibilità che gli uffici anagrafe sono tenuti a trasmettere entro trenta giorni ai sensi dell'art. 11, comma 2, del DPR 223/1989, effettuare un controllo volto a individuare eventuali nominativi di persone detenute erroneamente incluse tra i cancellati, segnalando tempestivamente al Comune l'illegittimità del provvedimento ai fini del suo annullamento in autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

4. DIVIETO DI CANCELLAZIONE PER PERDITA DELLA REGOLARITÀ DEL SOGGIORNO DURANTE LA DETENZIONE. Richiamare l'attenzione dei Comuni sull'illegittimità della cancellazione anagrafica di cittadini stranieri detenuti motivata dalla scadenza e dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, in quanto il provvedimento restrittivo della libertà personale contiene in sé la caratteristica di autorizzazione al soggiorno per la durata della detenzione, come chiarito dal Garante nazionale delle persone private della libertà personale (parere del 28 dicembre 2022) e dalle circolari del Ministero dell'Interno del 4 settembre 2001 e del 19 aprile 2005: l'eventuale scadenza del titolo di soggiorno potrà essere valutata solo a seguito della scarcerazione.

5. CORRETTA APPLICAZIONE DEL DIRITTO DI OPZIONE. Vigilare affinché i Comuni non impongano d'ufficio il trasferimento della residenza nella convivenza anagrafica del carcere quando il detenuto conservi legami familiari e affettivi idonei a mantenere l'iscrizione anagrafica nella famiglia di origine – intesa quale centro delle proprie relazioni familiari e sociali (Corte di Cassazione, sentenza 14 marzo 1986) – e, specularmente, che provvedano d'ufficio all'iscrizione nella convivenza del carcere quando tali legami risultino oggettivamente insussistenti, in attuazione del diritto di opzione previsto dall'art. 45 della legge 354/1975, come riformato dal d.lgs. 123/2018.

6. ESTENSIONE DELLA VIGILANZA ALLE MISURE EQUIVALENTI ALLA DETENZIONE. Estendere l'attenzione anche alle persone sottoposte ad arresti domiciliari per periodo prolungato e alle persone collocate presso una Residenza per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS), verificando che i Comuni riconoscano il diritto all'iscrizione o alla mutazione anagrafica quando ricorra il presupposto della dimora abituale, in conformità alla disciplina generale di cui all'art. 43 del codice civile e all'art. 10-bis del DPR 223/1989.

7. UNIFORMITÀ DELLE PRASSI TRA I COMUNI DELLA PROVINCIA. Sollecitare l'adozione, da parte di tutti i Comuni sede di istituto penitenziario o di REMS della provincia, di modulistica e prassi operative uniformi (dichiarazione di residenza resa dal responsabile della convivenza, comunicazione di avvio del procedimento ai sensi della legge 241/1990, segnalazione dell'opzione di residenza), secondo i modelli predisposti dal Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna, al fine di prevenire disparità di trattamento tra territori della medesima provincia.

8. CORRETTA QUALIFICAZIONE DEI DOCUMENTI DI IDENTIFICAZIONE INTERNA. Diffondere presso gli uffici anagrafe comunali il chiarimento secondo cui i registri di identificazione a uso interno degli istituti penitenziari (modello IP3) non costituiscono documenti di riconoscimento validi ai fini anagrafici ai sensi dell'art. 35 del DPR 445/2000, così da prevenire dinieghi o rallentamenti nell'iscrizione anagrafica fondati su un erroneo presupposto circa la loro equipollenza.

9. RACCORDO INTERISTITUZIONALE E INTEROPERABILITÀ DEI SISTEMI INFORMATIVI. Favorire, nell'ambito delle proprie competenze, il raccordo tra l'amministrazione penitenziaria e gli uffici anagrafe comunali, sollecitando altresì presso le sedi ministeriali competenti l'interoperabilità tra l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente e i sistemi di gestione dei detenuti (SIAP/AFIS), anche attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati, al fine di prevenire cancellazioni anagrafiche illegittime determinate dalla mancata conoscenza, da parte dell'ufficiale d'anagrafe, dello stato di detenzione dell'interessato.

10. ISTITUZIONE DI UN CANALE DI COLLABORAZIONE STABILE CON IL GARANTE REGIONALE. Individuare presso ciascuna Prefettura un referente stabile per la ricezione e la trattazione delle segnalazioni del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna relative a criticità nell'iscrizione anagrafica delle persone detenute riscontrate nei rispettivi territori, in un'ottica di leale collaborazione istituzionale.

11. SUPERAMENTO DELLA GESTIONE VOLONTARISTICA: SPORTELLI ANAGRAFICI STABILI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI. Le funzioni di iscrizione, mutazione e verifica anagrafica costituiscono, anche quando esercitate all'interno di un istituto penitenziario, funzioni pubbliche statali che l'ufficiale d'anagrafe esercita tramite personale dipendente del Comune appositamente delegato, ai sensi dell'art. 3 della legge 1228/1954 e dell'art. 2 del DPR 223/1989: non possono pertanto essere stabilmente affidate, in tutto o in parte, ad attività di volontariato prive di delega formale, di continuità di servizio e della responsabilità che l'ordinamento anagrafico richiede, anche in considerazione delle conseguenze, comprese quelle penali previste dagli artt. 75 e 76 del DPR 445/2000, che derivano da dichiarazioni non veritiere o da un'istruttoria non correttamente condotta. Si raccomanda pertanto di sollecitare i Comuni sede di istituto penitenziario, se necessario mediante protocolli d'intesa con la direzione dell'istituto e con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, ad attivare veri e propri sportelli anagrafici interni, con presenza periodica e programmata di personale comunale qualificato, in sostituzione delle prassi di supplenza da parte del volontariato penitenziario — fermo restando il ruolo prezioso che quest'ultimo continua a svolgere nelle attività di supporto e di accompagnamento della persona detenuta, distinto dall'esercizio della funzione anagrafica in senso proprio.

Parte VI

Appendice normativa.

*Elenco delle fonti normative, sovranazionali
e giurisprudenziali citate*

Costituzione

Art. 2 - tutela dei diritti inviolabili dell'uomo

Art. 3 - principio di uguaglianza

Art. 117 - riparto della competenza legislativa in materia di anagrafe

Leggi

L. 16 febbraio 1913, n. 89 - legge sul notariato, richiamata per l'identificazione personale

L. 24 dicembre 1954, n. 1228 - Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente - artt. 1,3,4,5,11

L. 26 luglio 1975, n. 354 - Ordinamento penitenziario - art. 45; già artt. 47, 48, 50 (dichiarati incostituzionali)

L. 7 agosto 1990, n. 241 - procedimento amministrativo - artt. 7, 8, 10, 10-bis, 21-nonies

L. 19 novembre 1984, n. 950 - ratifica della Convenzione di Monaco

L. 30 novembre 1955, n. 1335 - ratifica del Trattato del Nord Atlantico

L. 31 maggio 1995, n. 218 - riforma sistema italiano di diritto internazionale privato - art. 24

L. 30 dicembre 2023, n. 213 - legge di bilancio 2024 - art. 1, comma 242

Decreti legislativi

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico enti locali - artt. 14, 54

D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 - Testo unico immigrazione - art. 6, comma 7

D.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30 - recepimento della direttiva 2004/38/CE - art. 7, art. 18 c. 2

D.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 - protezione internazionale — art. 26 c.2-bis, art. 35-bis c. 3-4

D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 - richiedenti protezione internazionale — artt. 4, 5, 5-bis

D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 - riforma dell'ordinamento penitenziario — art. 11

D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 - codice del processo amministrativo

Decreti del Presidente della Repubblica

DPR 30 maggio 1989, n. 223 - Regolamento anagrafico - artt. 4, 5, 6, 7, 10-bis, 11, 14, 15, 22

DPR 28 dicembre 2000, n. 445 - Testo unico documentazione amministrativa - artt. 1, 35, 75, 76

DPR 30 giugno 2000, n. 230 - Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario — art. 24

DPR 7 aprile 2016, n. 87 - Banca dati nazionale del DNA - art. 2

Decreti-legge

D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (conv. L. 132/2018) - dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 186/2020

D.L. 12 giugno 2026, n. 100 - Attuazione del Patto UE su migrazione e asilo - art. 10

Regio decreto e decreti ministeriali

R.D. 18 giugno 1940, n. 635 - Regolamento per l'esecuzione del T.U.L.P.S. - art. 289

D.M. 30 settembre 1989, n. 334 - Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale - art. 7

Normativa dell'Unione Europea

Direttiva 2004/38/CE - Parlamento europeo e Consiglio, 29 aprile 2004

Direttiva UE 2024/1346 - norme sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

Regolamento (UE) 2024/1348 - art. 29, paragrafo 4

Convenzioni e accordi internazionali

Convenzione di Monaco - 5 settembre 1980

Convenzione di New York - 28 settembre 1954 - Statuto degli apolidi

Convenzione di Ginevra - 28 luglio 1951 - Statuto dei rifugiati

Accordo di Strasburgo - 20 aprile 1959

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen - artt. 13, 14

Convenzione di Parigi - 13 dicembre 1957 - abolizione del passaporto

Azione comune del Consiglio dell'Unione europea - 30 novembre 1994 - viaggi scolastici

Convenzione sull'Aviazione civile - Chicago, 7 dicembre 1944

Convenzione ILO n. 108 - Ginevra, 13 maggio 1958 - libretti di navigazione

Trattato del Nord Atlantico - Londra, 19 giugno 1951

Giurisprudenza

Corte Costituzionale, sentenza n. 78/2007 - illegittimità costituzionale artt. 47, 48, 50 L. 354/1975

Corte Costituzionale, sentenza n. 186/2020 - illegittimità del divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo

Corte di Cassazione, sentenza 14 marzo 1986 - definizione di residenza come centro delle relazioni familiari e sociali

Circolari, pareri e note amministrative

Nota del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - 4 settembre 2001

Circolare del Ministero dell'Interno - Prot. n. 200502093-15100/4208, 19 aprile 2005

Circolare del Ministero dell'Interno n. 20 - 25 luglio 2003

Circolare del Ministero dell'Interno - 17 agosto 2016

Parere del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale - 28 dicembre 2022

Istat, Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico - punto 5

Crediti

Il lavoro è stato realizzato attraverso l'impegno di un gruppo di lavoro composto da:

- **Roberto CAVALIERI** - *Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Emilia-Romagna;*
- **Silvia MANNONE** - *Collaboratrice ANCI Emilia-Romagna a supporto dell'Ufficio del Garante regionale detenuti (art. 67 O.P.) e dottoranda in Sociologia e Ricerca Sociale presso l'Università di Bologna;*
- **Rosalia MESSINA** - *Docente ed esperta in materie demografiche. Autrice di articoli e curatrice del contenuto di un portale sull'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri e comunitari. Responsabile del Coordinamento Anagrafico Territoriale-Ufficio documenti personali del Comune di Bologna e dello Sportello anagrafico presso l'istituto penitenziario di Bologna. Professoressa a contratto a titolo gratuito presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Bologna;*
- **Romano MINARDI** - *Docente ed esperto in materie demografiche, autore di pubblicazioni, già docente a contratto presso l'Università di Bologna, consulente a titolo gratuito di organismi ministeriali e dell'Istat.*

Stampa: Centro stampa della Regione Emilia-Romagna

ISBN 9791280709059

Finito di stampare: settembre 2026

La presente pubblicazione è stata realizzata nell'ambito delle Attività del Garante regionale delle persone sottoposte a misure limitative o restrittive della libertà personale. I contenuti della pubblicazione sono di esclusiva responsabilità degli autori.

Organizzazione dello staff

Caterina BRANCALEONI (Responsabile Settore Diritti dei cittadini)

Antonella GRAZIA (Coordinamento area Garante delle persone private della libertà personale)

Andrea ANDOLFATO

Garante delle persone

sottoposte a misure restrittive e limitative della libertà personale

Regione Emilia-Romagna

Viale Aldo Moro, 50

40127 Bologna

mail garantedetenuti@regione.emilia-romagna.it

PEC garantedetenuti@postacert.regione.emilia-romagna.it



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

Garante delle persone
sottoposte a misure restrittive
o limitative della libertà personale

