

L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA PER DOMICILIO

**PERSONE SENZA FISSA DIMORA
E CATEGORIE EQUIPARATE**



L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA PER DOMICILIO

PERSONE SENZA FISSA DIMORA E CATEGORIE EQUIPARATE

A cura di: Angela Silvestrini e Romano Minardi.

Revisione redazionale: Lara Parisella.

Attività editoriali: Alessandro Franzò e Manuela Marrone.

Grafica: Sofia Barletta.

ISBN 978-88-458-2190-5

© 2025

Istituto Nazionale di Statistica
Via Cesare Balbo, 16 - Roma



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti
pubblicati sono soggetti alla licenza
Creative Commons - Attribuzione - versione 4.0.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.it>

È dunque possibile riprodurre, distribuire,
trasmettere e adattare liberamente dati e analisi
dell'Istituto nazionale di statistica, anche a scopi
commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat),
marchi registrati e altri contenuti di proprietà di
terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non
possono essere riprodotti senza il loro consenso.



INDICE

	Pag.
Introduzione	5
1. La residenza e il domicilio nell'ordinamento giuridico	7
1.1 L'iscrizione in anagrafe: diritto-dovere, non concessione	7
1.2 La definizione di residenza come dimora abituale	9
1.3 L'iscrizione dei senza dimora abituale: il domicilio	10
1.4 I diritti derivanti dall'iscrizione anagrafica	12
1.5 I senza fissa dimora stranieri e comunitari	13
2. L'iscrizione in base al domicilio	17
2.1 I senza fissa dimora, i senza tetto e le categorie equiparabili	17
2.2 La famiglia	19
2.3 La via virtuale o territorialmente non esistente	20
2.4 Le vie reali, le sedi del comune e di enti del terzo settore	22
3. Le modalità di iscrizione, verifica e cancellazione	23
3.1 Le modalità di iscrizione	23
3.2 La verifica del domicilio	24
3.2.1 La verifica del domicilio dei senza tetto e senza casa	24
3.2.2 La verifica del domicilio di chi occupa abusivamente un alloggio (articolo 5 d.l. n. 47 del 2014)	25
3.2.3 La verifica del domicilio dei minori in stato di affidamento preadottivo	26
3.2.4 La verifica del domicilio delle donne (e dei minori) vittime di violenza e delle vittime della tratta	26
3.3 Il coinvolgimento dei servizi sociali e l'iscrizione d'ufficio	26
3.4 L'iscrizione dei minori come senza fissa dimora	27
3.5 Il recapito, le modalità di comunicazione e le notifiche	29
3.5.1 Le comunicazioni	29
3.5.2 Le notifiche	30
3.6 La cancellazione delle persone iscritte in base al domicilio	31
3.7 La certificazione	32
3.8 I modelli specifici: dichiarazione e istituzione della via virtuale	33

	Pag.
► ALLEGATO A	34
► ALLEGATO B	38
4. I riferimenti normativi e giurisprudenziali	39
4.1 La normativa	39
4.2 Le direttive del Ministero dell'Interno	42
4.3 Le indicazioni dell'Istat	47
4.4 La giurisprudenza	49
Riferimenti bibliografici	51

INTRODUZIONE¹

L'iscrizione in anagrafe delle persone senza tetto e senza fissa dimora (SFD) necessita di specifiche indicazioni che chiariscano le modalità da seguire, uniformando l'azione delle amministrazioni comunali e soprattutto dando pari opportunità agli aventi diritto, indipendentemente dal comune al quale si rivolgono.

Infatti, l'analisi svolta dall'Istat su molti comuni, in particolare su quelli più popolosi, evidenzia che tali modalità sono differenziate e le norme vigenti non sempre applicate o correttamente interpretate. L'iscrizione anagrafica per i senza fissa dimora, ossia per persone che non hanno il requisito della residenza in nessun comune italiano è divenuta possibile, nonché obbligatoria, con la promulgazione della legge anagrafica del 1954. Successivamente è stata oggetto diretto e indiretto di circolari dell'Istat e del Ministero dell'Interno, di sentenze della giurisprudenza, nonché di un fiorire di opuscoli e indicazioni redatti da associazioni ed enti locali, consapevoli della necessità di fare chiarezza sulla materia. La carenza di indicazioni nazionali, a fronte di un'aumentata richiesta di tale modalità di iscrizione – soprattutto nei grandi comuni, luoghi di concentrazione delle situazioni di precarietà sociale e alloggiativa – ha promosso iniziative autonome di regolamentazione da parte delle amministrazioni locali, spesso mediante l'approvazione di delibere di giunta, non sempre legittime.

Va però ricordata la riserva di competenza esclusiva dello Stato in materia di anagrafe e stato civile, prevista dall'articolo 117 della Costituzione. L'introduzione dello specifico obbligo di iscrizione in anagrafe delle persone senza tetto e senza fissa dimora, avvenuta con l'adozione della legge n. 1228 del 24 dicembre 1954, mirava soprattutto alla categoria dei così detti “girovaghi”, persone con un lavoro itinerante. La stessa legge fa riferimento al concetto di domicilio come criterio per l'individuazione del comune di iscrizione anagrafica per chi è privo del requisito della residenza di fatto. Dovendo attribuire un indirizzo da indicare negli atti anagrafici, l'Istat nel 1992 propose l'istituzione di una via, territorialmente non esistente, alla quale ogni comune avrebbe associato un nome convenzionale (Istat 1992, pagina 45). Da allora la scelta di iscrivere le persone senza fissa dimora in una via virtuale è stata la modalità prevalente, ma non mancano casi di iscrizione in vie realmente esistenti, spesso sedi dei servizi sociali o di enti del terzo settore.

A più di settant'anni dall'entrata in vigore della norma si rende urgente darne una chiara interpretazione che possa conciliare e soddisfare le esigenze dei singoli richiedenti e dei loro amministratori. Il quadro sociale è da allora fortemente cambiato e la diffusione di nuove povertà ha reso questo tema di attualità stringente.

Questo ebook, frutto del lavoro comune di un gruppo di esperti Istat e Anusca, si basa su incontri e confronti con i responsabili dei servizi demografici della maggior parte dei grandi comuni e sull'analisi delle varie delibere comunali. Nelle riflessioni e nelle proposte contenute nel presente lavoro vengono pienamente considerate e rispettate le norme vigenti, integrate dalla giurisprudenza, dalle circolari e dalla letteratura interpretativa, per colmare un vuoto e individuare un percorso comune applicabile in tutti i comuni italiani, indipendentemente dalla loro grandezza e popolosità e dalle specifiche caratteristiche territoriali, geografiche e sociali.

¹ L'introduzione è stata redatta da Angela Silvestrini.

L'ebook si sviluppa in quattro parti. Nel primo Capitolo si forniscono elementi di diritto civile e anagrafico, insistendo sui concetti di residenza e domicilio; vengono quindi illustrati i diritti derivanti dall'iscrizione anagrafica e l'applicazione dell'iscrizione anagrafica in base al domicilio per cittadini stranieri e comunitari.

Il secondo Capitolo affronta il tema dell'opportunità di ampliare la categoria di persone iscrivibili per domicilio, per equiparazione con i senza fissa dimora, a coloro che per motivi di sicurezza devono mantenere segreto il proprio indirizzo e a quanti non possono essere iscritti nel luogo in cui risiedono in base alla legge contro le occupazioni abusive (articolo 5, legge 47/2024); viene anche illustrata la necessità di istituire/mantenere la scheda di famiglia per ogni persona iscritta in base al domicilio. Si affronta quindi il tema degli indirizzi da utilizzare: vie virtuali e numerazione civica, vie reali, sedi di associazioni o dell'amministrazione comunale.

Il terzo Capitolo analizza le modalità di iscrizione e mutazione anagrafiche, quindi la verifica del domicilio, distinguendo tra le diverse categorie individuate. Si definisce il ruolo dei servizi sociali, molto utili nel supporto, ma ai quali non possono essere delegati i poteri dell'ufficiale d'anagrafe. Vengono trattate, quindi, le modalità del recapito di comunicazioni e notifiche. La cancellazione per irreperibilità è proposta a partire dai segnali di assenza degli iscritti, con una metodologia simile (seppure diversa) da quella utilizzata nel Censimento della Popolazione e delle abitazioni per la definizione delle persone da sottoporre a verifica di revisione anagrafica.

Dopo avere trattato il tema della certificazione, si allegano il modello di dichiarazione sostitutiva da affiancare a quello di iscrizione/mutazione anagrafica per l'iscrizione in base al domicilio e un modello da utilizzare per l'istituzione, da parte dell'ufficiale d'anagrafe, della via territorialmente non esistente.

Il quarto Capitolo riporta, infine, le norme fondamentali della materia, le direttive del Ministero dell'Interno e dell'Istat, nonché alcune importanti sentenze giurisprudenziali.

1. LA RESIDENZA E IL DOMICILIO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO¹

1.1 L'iscrizione in anagrafe: diritto-dovere, non concessione

L'anagrafe (dal greco ἀναγραφή, registro) della popolazione residente ha la funzione di registrare nominativamente, secondo determinati caratteri naturali e sociali, gli abitanti residenti in Italia, sia come singoli sia come componenti di una famiglia o di una convivenza.

Nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, la disciplina dell'anagrafe della popolazione è principalmente sancita dalla legge anagrafica n. 1228 del 1954 e dal successivo regolamento anagrafico, d.p.r. del 30 maggio 1989, n. 223, s.m.i.

L'art. 1, comma 2 della legge anagrafica sancisce che “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, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge”.

L'Istat ha chiarito che “Idealmente l'anagrafe della popolazione residente, nota in passato con il nome di ‘Registro della popolazione’, può essere configurata come un conto demografico nel quale, partendo da quell'inventario della popolazione di un comune che è il censimento, si registrano nel tempo le entrate e le uscite, costituite, rispettivamente dai nati e dagli immigrati, dai morti e dagli emigrati” (Istat 1992, pagina 7).

L'interesse di ogni comunità al “conteggio” e alla conoscenza delle caratteristiche della propria popolazione risale all'antichità, quando tale operazione aveva essenzialmente lo scopo di determinare il numero di uomini da impiegare in azioni di guerra o di calcolare il censo, ovvero la ricchezza che i governanti potevano esigere dai componenti della comunità stessa.

Il servizio anagrafe, quindi, nasce e continua necessariamente a essere un servizio di competenza statale, ma allo stesso tempo rappresenta uno dei primi ed efficaci esempi di “federalismo amministrativo”; la gestione dell'anagrafe della popolazione è, infatti, organizzata su base territoriale e rappresenta un adempimento obbligatorio per ogni comune, al quale è affidato il compito di garantire il continuo aggiornamento dei dati relativi alla popolazione residente mediante la registrazione delle iscrizioni, variazioni e cancellazioni delle singole persone, delle famiglie e delle convivenze.

La tutela di questa funzione di registrazione anagrafica è garantita 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).

L'art. 1, comma 1 della legge anagrafica stabilisce che “In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente”. L'iscrizione su base territoriale comunale è la modalità gestionale scelta dal legislatore, che ha ritenuto utile suddividere la regi-

¹ Il Capitolo è stato redatto da Noemi Masotti (paragrafi 1.1, 1.2 e 1.4), Romano Minardi (paragrafi 1.3 e 1.4), Maria Grazia Di Marco (paragrafo 1.5) e Federica Biamonte (paragrafo 1.5).

strazione delle persone sulla base dell'unità amministrativa territorialmente più semplice e vicina ai cittadini, cioè il Comune.

L'introduzione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), che ha sostituito, accorpandole, le anagrafi gestite su base comunale, e costituisce la concretizzazione di tale principio.

La questione relativa alla competenza di un comune o di un altro ha natura residuale e subordinata rispetto alla priorità del diritto all'iscrizione anagrafica come diritto connaturato allo status giuridico della persona; in altri termini, costituisce un diritto soggettivo perfetto che deve essere riconosciuto e garantito dal Sindaco, o suo delegato, in qualità di ufficiale di Governo. La giurisprudenza ha da tempo consolidato tale principio.

Per comprendere i principi e le procedure che sovrintendono alla corretta gestione dell'anagrafe della popolazione residente occorre, innanzitutto, chiarire i concetti di residenza, dimora abituale e domicilio.

L'articolo 43 del Codice civile stabilisce che: "Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale". La residenza, il domicilio e la dimora costituiscono, pertanto, i criteri giuridici di collegamento tra persone e territorio.

La Corte di Cassazione, Sezioni Unite, con sentenza 19 giugno 2000, n. 499, ha precisato che l'iscrizione anagrafica non è un provvedimento concessorio, bensì un diritto per il cittadino e un obbligo per l'ufficiale d'anagrafe. In particolare, ha statuito che le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo.

Più recentemente la giurisprudenza di merito (Trib. Milano, sez. I, 16 settembre 2013, n. 11522) ha chiarito altresì che nell'iscrizione anagrafica si rinviene sia l'esigenza di conoscere la popolazione residente, quale espressione dell'interesse pubblico, sia l'interesse individuale a ottenere le certificazioni anagrafiche necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici. Nel caso in cui si configuri in capo al soggetto la condizione di residenza, la Pubblica amministrazione ha solo un potere di accertamento di tale diritto e nessun margine di discrezionalità (Cass. civ., 1968, n. 1081) e l'ufficiale d'anagrafe è tenuto a procedere all'iscrizione anagrafica del soggetto richiedente².

Pertanto, il diritto all'iscrizione anagrafica per i cittadini italiani che stabiliscono la loro dimora abituale nel territorio nazionale non ha eccezioni né limitazioni; per i cittadini dell'Unione europea e per gli stranieri, invece, è subordinato al requisito della regolarità del soggiorno.

Come sopra evidenziato, per l'ufficiale d'anagrafe e per la Pubblica amministrazione in generale, l'iscrizione anagrafica costituisce non solo un dovere finalizzato al riconoscimento di diritti soggettivi, ma anche una vera e propria estrinsecazione di un superiore interesse pubblico: la regolare tenuta dell'anagrafe consente di conteggiare e monitorare la consistenza e la composizione della popolazione nazionale e locale ai fini programmatici e amministrativi; soddisfa altresì un generale bisogno di conoscenza nell'ambito delle politiche di controllo del territorio e di pubblica sicurezza.

² "Il Comune, quale ufficiale del Governo, è tenuto esclusivamente a dare applicazione alle norme regolanti la materia, sicché in capo al cittadino richiedente, qualora ricorrano tutti i presupposti, si configura un vero e proprio diritto soggettivo all'iscrizione. Il controllo della P.A. ha carattere meramente formale e il provvedimento di accoglimento ha natura dichiarativa e non costitutiva del suddetto diritto" (Trib. di Milano, sent. n. 10257 del 2 giugno 2003). Cfr. anche la nota del Ministero del lavoro n. 1319 del 19 febbraio 2020.

1.2 La definizione di residenza come dimora abituale

Chiarita la natura del diritto-dovere all'iscrizione anagrafica, occorre ora delineare più dettagliatamente il concetto di residenza.

L'art. 16 della Costituzione sancisce per chiunque la libertà di circolazione e di soggiorno nell'ambito del territorio nazionale. Tale libertà, sotto il profilo strettamente anagrafico, deve essere però intesa come libertà di scelta del comune in cui risiedere e non come libertà di scelta del comune di iscrizione anagrafica, dovendo quest'ultima soddisfare criteri e condizioni dettate dalla normativa:

- la residenza di una persona è nel luogo in cui la stessa ha la dimora abituale (art. 43 c.c.);
- le persone residenti nel comune si intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune (art. 3, d.p.r. 223/1989);
- il domicilio di una persona è nel luogo ove la stessa ha stabilito la sede principale dei propri affari e interessi (art. 43 c.c.).

Ne consegue che, per una corretta interpretazione del concetto di residenza, occorre definire il concetto di dimora abituale, per il quale manca una definizione normativa esplicita. La giurisprudenza e la dottrina hanno, nel tempo, cercato di colmare tale lacuna delineando in modo articolato il concetto di residenza/dimora abituale.

Con la sentenza del 14 marzo 1986, Sez. II, n. 1738, costantemente richiamata anche dalla più recente giurisprudenza, la Corte di Cassazione ha indicato la definizione più chiara ed esaustiva del concetto di residenza:

“La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali; questa stabile permanenza sussiste anche quando la persona si rechi a lavorare o a svolgere altra attività fuori del comune di residenza, sempre che conservi in esso l'abitazione, vi ritorni quando possibile e vi mantenga il centro delle proprie relazioni familiari e sociali”.

La chiara definizione del concetto di residenza elaborata dalla Cassazione si fonda non tanto sulla presenza fisica, elemento totalmente oggettivo, ma soprattutto su quella combinazione e commistione di elementi oggettivi e soggettivi costituita dall'esistenza del centro delle proprie relazioni familiari e sociali.

Si può dire che si tratta di accertare l'esistenza di una volontà (elemento soggettivo) riscontrabile nei fatti e nei comportamenti, misurabili non solo da una presenza definita in termini temporali, quanto soprattutto dall'esistenza di legami e interessi nel comune (elemento oggettivo). Va rimossa, inoltre, la convinzione secondo la quale il reperimento fisico della persona è equazione della sua dimora abituale, in quanto non sempre ciò che rileva l'agente accertatore in un dato momento può dirsi esaustivo. Pertanto, il non reperimento fisico della persona, in occasione della visita dell'agente accertatore, non sempre è indice che la persona non vi abbia stabilito la sua residenza/dimora abituale, ma può rappresentare semplicemente un indicatore di una vita poco stanziale, di un'assenza che ha il carattere della occasionalità o della temporaneità.

La presenza fisica della persona nel luogo in cui ha dichiarato l'intenzione di stabilire la sua dimora abituale è, dunque, un elemento che potrebbe rivelarsi secondario e comunque mai sufficiente e risolutivo a definire l'esistenza del requisito oggettivo della dimora abituale. Anzi, in certi casi la presenza fisica può rivelarsi addirittura

elemento ingannevole e fuorviante come, ad esempio, nell'ipotesi delle seconde case.

Più in generale la residenza è, o dovrebbe essere, una fotografia, il più fedele possibile, della realtà, della situazione di fatto, alla quale deve tendenzialmente corrispondere una simmetrica situazione di diritto, comprovata dall'iscrizione anagrafica.

Il legislatore, proprio al fine di garantire la corrispondenza tra le situazioni di fatto e le registrazioni anagrafiche, ha attribuito all'ufficiale d'anagrafe il potere di intervenire d'ufficio, procedendo all'iscrizione di quelle persone che, ancorché invitate a farlo, abbiano omissso di rendere la dichiarazione di residenza.

In tale caso, qualora l'istruttoria condotta con l'ausilio dei vigili accertatori o di altri fonti informative abbia evidenziato il trasferimento della dimora abituale nel territorio comunale di competenza, l'ufficiale d'anagrafe ha il potere/dovere di procedere all'iscrizione d'ufficio, notificandola all'interessato (art. 15, d.p.r. n. 223/1989).

La corretta interpretazione del concetto di residenza assume un'importanza fondamentale in tutti i casi in cui l'ufficiale d'anagrafe deve subordinare il diritto all'iscrizione anagrafica al possesso del domicilio, che resta il criterio applicabile alle persone senza dimora abituale e, quindi, senza residenza.

Il concetto di residenza resta così distinto da quello di domicilio che, ai sensi dell'art. 43 del Codice civile, indica invece il luogo ove si svolgono gli affari e gli interessi del soggetto, di qualsiasi natura essi siano.

1.3 L'iscrizione dei senza dimora abituale: il domicilio

Benché già nel 1871 lo Stato italiano avesse formalmente istituito l'anagrafe della popolazione residente (legge n. 277 del 20 giugno 1871), fino al 1954 (legge 24 dicembre 1954, n. 1228, anche detta "legge anagrafica") le persone senza fissa dimora non vi potevano essere iscritte, come osserva l'Istat quando afferma: "Una delle innovazioni più importanti della legge è costituita dalla estensione della disciplina anagrafica anche alle persone senza fissa dimora che in precedenza erano sempre sfuggite ad ogni registrazione" (Istat 1992, pagina 41).

Con la legge anagrafica del 1954, tuttora in vigore e norma di riferimento fondamentale per la conoscenza e la puntuale interpretazione della normativa anagrafica, il diritto/dovere di iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene esteso anche a coloro che non hanno la residenza, in quanto non possiedono il requisito della dimora abituale. Per costoro la legge individua il domicilio quale criterio idoneo e sufficiente a individuare il comune di iscrizione anagrafica.

È sempre l'art. 1, comma 2 della legge 1228/1954, che dispone: "Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate [...] le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio". L'art. 2, comma 3 conferma e rafforza il principio che equipara la residenza di chi ha una dimora stabile al domicilio di chi è senza fissa dimora, con la seguente affermazione: "Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma (che stabilisce l'obbligo di iscrizione anagrafica nel comune di dimora abituale) la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio".

Questo rappresenta l'essenza stessa del principio anagrafico in base al quale sussiste il diritto e il dovere di iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora (o senza dimora). La legge anagrafica riconosce che ci sono persone senza una dimora

1. La residenza e il domicilio nell'ordinamento giuridico

abituale e, quindi, senza residenza, come definita dall'art. 43 del Codice civile, ma la stessa legge anagrafica, *lex specialis* in materia, dispone che la persona che non ha fissa dimora, pur non essendo residente in nessun comune e in nessun luogo specifico, "si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio".

Dunque, ai fini del diritto/dovere di iscrizione anagrafica, non si possono fare differenze tra chi è residente, perché dimorante stabilmente nel comune, e chi non è residente nel comune, perché non possiede tale dimora stabile, ma si "considera residente" perché nel comune ha stabilito il proprio domicilio.

Il domicilio è chiaramente definito dallo stesso articolo del Codice civile che definisce anche la residenza, e cioè dall'art. 43, che recita: "Il domicilio di una persona è il luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi".

La Corte di Cassazione ha elaborato una definizione illuminante e che non ammette dubbi circa la corretta interpretazione di domicilio; afferma la Corte che "col domicilio si intende il luogo ove la persona, alla cui volontà occorre principalmente avere riguardo, concentra la generalità dei propri interessi, sia materiali ed economici, sia morali, sociali e familiari" (Cass. Civ. 20 luglio 1999, n. 775).

Dunque, qualsiasi tipologia di interesse – non solo di natura economica o materiale, ma anche sociale, familiare, affettiva o di altra natura – soddisfa il requisito del domicilio, necessario e sufficiente ai fini del diritto all'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora nel comune dove l'interessato dimostra di possedere tale interesse.

Non solo, ma la Cassazione inserisce un inciso che assume un'importanza fondamentale ai fini della decisione dell'ufficiale d'anagrafe, che deve valutare gli elementi forniti dal richiedente a sostegno della sua dichiarazione; con l'inciso "alla cui volontà occorre principalmente avere riguardo" la Corte di Cassazione ci dice che, nella scala dei criteri previsti per il riconoscimento del diritto all'iscrizione anagrafica, a differenza dell'iscrizione delle persone che hanno una dimora abituale, l'elemento soggettivo prevale sull'elemento oggettivo; in pratica, la volontà del dichiarante assume una valenza prevalente e, di fatto, decisiva ai fini dell'individuazione del comune di iscrizione anagrafica.

Una corretta interpretazione del concetto di domicilio deve portare a escludere, salvo casi eccezionali, l'iscrizione delle persone senza fissa dimora nel comune di nascita.

In altre parole, la scelta del comune di iscrizione anagrafica da parte della persona senza fissa dimora, e cioè "la volontà alla quale occorre avere principalmente riguardo", non può essere negata; ne consegue che l'attenzione dell'ufficiale d'anagrafe deve concentrarsi non già sulla presenza nel suo comune del domicilio e cioè dell'interesse (nessuno può saperlo meglio dello stesso interessato), bensì sul requisito prioritario indispensabile per avere diritto all'iscrizione, e cioè sulla effettiva condizione di persona senza fissa dimora, cui devono essere assimilate anche le persone senza tetto.

Pertanto, gli accertamenti dell'ufficiale d'anagrafe dovranno concentrarsi sulla verifica della condizione abitativa del dichiarante, per determinare se questi sia effettivamente privo di dimora abituale o, al contrario, residente in un'abitazione stabile.

Inoltre, la legge n. 94/2009, modificando il comma 3 dell'articolo 2 della legge anagrafica n. 1228/1954, ha disposto che la persona priva di fissa dimora, al momento della richiesta di iscrizione, sia "tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio"; a essere introdotto non è dunque l'obbligo di dimostrare l'effettività della condizione di domiciliato. La persona senza fissa dimora non è tenuta, infatti, a dimostrare di avere un domicilio, e cioè un interesse che lo lega al territorio comunale, bensì deve semplicemente fornire

all'ufficiale d'anagrafe gli elementi necessari affinché lo stesso possa accertare la veridicità di quanto dichiarato.

1.4 I diritti derivanti dall'iscrizione anagrafica

L'istituto della residenza ha assunto un ruolo sempre più significativo per l'esercizio dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione; attualmente esso costituisce non solo il legame giuridico, ma anche politico, sociale ed economico tra il singolo e la comunità territoriale alla quale appartiene.

La residenza, formalizzata dall'iscrizione anagrafica, rappresenta un fattore di integrazione dell'individuo in un determinato contesto territoriale, il quale assume particolare rilevanza per i soggetti più deboli, che rischiano di essere esclusi dalla rete dei servizi e dell'assistenza, dall'economia e, più in generale, dalla vita stessa di collettività che insiste su un dato territorio.

La residenza quindi, in certi casi ancora più della cittadinanza, rappresenta un elemento integrante lo stato giuridico della persona, garantendo al soggetto una precisa identità.

Le due condizioni, residenza anagrafica e residenza effettiva, dovrebbero coincidere, anzi il perseguimento di tale equivalenza costituisce la funzione fondamentale affidata all'ufficiale d'anagrafe (art. 4 della legge anagrafica). Pertanto, coloro che sfuggono alla registrazione anagrafica risultano privi della sola residenza anagrafica, non di quella effettiva, che è uno stato di fatto; tuttavia, è proprio la mancanza di iscrizione anagrafica che finisce, di fatto, per impedire l'esercizio di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione.

Diritto all'identità. Il nostro ordinamento giuridico prevede che il diritto alla Carta di identità sia riservato a tutti, senza alcuna condizione, salvo una: l'iscrizione nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

L'iscrizione anagrafica rende effettivo il diritto al nome e alla propria identità personale, nonché la protezione dei propri dati personali, secondo le leggi nazionali ed europee sulla *privacy* e la protezione dei dati. Rende quindi possibile ottenere gli strumenti elettronici di accesso online per colloquiare con la Pubblica amministrazione (Spid³, Cie, domicilio digitale), conseguire la patente di guida italiana⁴ o ottenere la conversione della patente di guida estera (art. 118-*bis* del Codice della strada).

Diritto alla salute, come stabilito dall'art. 32, comma 1 della Costituzione: "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti". La mancanza dell'iscrizione anagrafica non consente di accedere al Servizio sanitario nazionale, di eleggere il medico di base e di usufruire delle prestazioni offerte da un sistema di strutture e servizi che hanno lo scopo di garantire a tutti i cittadini, in condizioni di uguaglianza, l'accesso universale all'erogazione equa delle prestazioni sanitarie, in attuazione dell'art.32 della Costituzione. Anche la nuova legge 176/2024, che consente alle persone prive di residenza anagrafica di iscriversi nelle liste

3 Se per lo Spid è necessario il possesso di un documento di riconoscimento italiano, per i cittadini dell'Unione europea è possibile utilizzare un sistema di riconoscimento europeo (eIDAS).

4 Dal sito del Ministero dei trasporti: "Per richiedere la patente di guida, è necessario dichiarare la residenza in Italia o, per i cittadini appartenenti ad uno Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, la residenza normale. Per residenza normale in Italia si intende il luogo, sul territorio nazionale, in cui una persona dimora abitualmente, vale a dire per almeno 185 giorni all'anno, per interessi personali e professionali o, nel caso di una persona che non abbia interessi professionali, per interessi personali, che rivelino stretti legami tra la persona e il luogo in cui essa abita". <https://www.mit.gov.it/node/6810>).

1. La residenza e il domicilio nell'ordinamento giuridico

degli assistiti e di scegliere il medico di base, non prevede di raggiungere tutti i potenziali fruitori, avendo un finanziamento provvisorio in via sperimentale per gli anni 2025-2026 per le sole città metropolitane.

Diritto di voto, come sancito dall'art. 48, comma 2 della Costituzione: "il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico". Per esercitare il diritto di voto occorre essere iscritti nelle liste elettorali di un comune e tale iscrizione a sua volta presuppone l'iscrizione anagrafica nello stesso comune: senza iscrizione anagrafica, quindi, non si può esercitare il diritto di voto né attivo, né passivo.

Diritto al lavoro, come sancito dall'art. 4, comma 1 della Costituzione: "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". La mancata iscrizione anagrafica può impedire o rendere molto difficoltoso l'avvio di un'attività lavorativa e perfino il diritto allo svolgimento di un lavoro dipendente. Senza la residenza non ci si può, infatti, iscrivere al Centro per l'impiego; risulta più difficile ottenere documenti necessari per l'assunzione; alcuni datori di lavoro potrebbero essere riluttanti ad assumere persone senza residenza anagrafica, a causa delle complicazioni burocratiche e della difficoltà nel tracciare il lavoratore.

Diritto di accesso al sistema assistenziale, come sancito dall'art. 38 della Costituzione: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale". Senza la residenza anagrafica non si ha accesso ai servizi di *welfare* locale e nazionale, ad esempio non si può percepire una pensione sociale o di invalidità; molte prestazioni sono legate alle condizioni di reddito, verificate attraverso l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), possibile solo per i residenti; l'accesso ad altri rilevanti diritti sociali, tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i sussidi per i canoni di locazione o l'acquisto della prima casa, sono legati alla residenza. In molti casi, inoltre, le normative regionali e locali in materia di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali e/o all'edilizia residenziale pubblica prevedono requisiti ancora più restrittivi, tra i quali la residenza prolungata nel tempo in un determinato territorio.

L'importanza dell'iscrizione anagrafica ai fini dei processi di inclusione e di uscita dalla marginalità grave è sottolineata dal Ministero del lavoro nelle sue "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia", nelle quali dedica un capitolo alla residenza e si esprimono raccomandazioni ai comuni per l'iscrizione in anagrafe dei senza fissa dimora. Lo stesso Ministero del Lavoro era intervenuto nel 2020 con indicazioni per la verifica del requisito relativo alla residenza in Italia, in via continuativa, per almeno due anni, per i senza dimora e le persone cancellate per irreperibilità al fine di consentirne l'accesso al reddito di cittadinanza⁵.

1.5 I senza fissa dimora stranieri e comunitari

L'iscrizione anagrafica in base al domicilio riguarda anche le persone non aventi la cittadinanza italiana. Per lo straniero non esiste una differenza nel trattamento anagrafico, in quanto la regolarità del soggiorno è soggetta a controlli di pubblica sicurezza di competenza delle questure; pertanto, l'ufficiale d'anagrafe deve solo limitarsi a controllare che gli stranieri siano in regola con le norme sulla regolarità del soggiorno.

⁵ Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nota n. 1319 del 19 febbraio 2020.

L'iscrizione anagrafica per domicilio nella via virtuale è pienamente equiparata a tutti gli effetti all'iscrizione per dimora abituale in una via territorialmente esistente, sebbene tale principio sia stato talvolta disatteso da alcune questure. A tale fine, è importante ricordare che il principio generale per il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno non può essere subordinato all'iscrizione anagrafica del cittadino straniero, come specificato in una nota del prefetto Morcone, capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, del 18 maggio 2015:

“Per quanto riguarda, poi, il tema del rinnovo del permesso di soggiorno per i titolari di protezione internazionale, va evidenziato che l'assenza di iscrizione anagrafica non può, comunque, rilevare ai fini del predetto rinnovo, in quanto il suddetto titolo di soggiorno, emesso dal Questore del luogo di dimora, è il presupposto per l'iscrizione anagrafica e non anche il contrario”.

“Pur tuttavia, ove, per motivi di sicurezza, la Questura, in sede di rinnovo del permesso di soggiorno, voglia avere formale contezza della residenza anagrafica dei suddetti cittadini stranieri che non hanno una situazione alloggiativa certa, si ritiene che la dimora abituale possa essere comprovata dalla iscrizione anagrafica nel registro delle persone che non hanno fissa dimora”.

Per quanto riguarda i cittadini comunitari, i requisiti da tenere in considerazione per l'iscrizione sono quelli previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 30/2007⁶, tuttavia la loro situazione di persone senza tetto spesso contrasta con il principio di derivazione europea⁷ di non costituire un onere eccessivo per lo stato ospitante.

L'ufficiale d'anagrafe deve pertanto valutare la documentazione presentata, al fine di verificare il possesso dei requisiti richiesti per l'iscrizione anagrafica dei cittadini comunitari. Spesso la mancanza di tali requisiti (lavoro o risorse più tutela sanitaria) è connaturata alla condizione delle persone senza tetto o senza dimora: in questi casi la difficoltà consiste nel garantire il rispetto dei diritti previsti dall'ordinamento comunitario anche in relazione a tale categoria di persone.

In ogni caso l'iscrizione anagrafica, e ciò che ne consegue, costituisce il punto di partenza per affrancarsi da una vita vissuta ai margini della società. Pertanto, questo controllo deve essere fatto in un'ottica che tenga conto della reale condizione di senza tetto o senza fissa dimora avente il domicilio nel comune, del principio europeo di libera circolazione, oltre che del diritto soggettivo dell'iscrizione anagrafica e della regolare tenuta dei registri anagrafici. In questi casi, più che mai, la valutazione dei requisiti previsti dal decreto 30/2007, che deve essere effettuata solamente nei casi di iscrizione anagrafica e non di mutazione, deve seguire il principio di proporzionalità, che è stato sottolineato dalle Linee guida della Commissione della Comunità europea del 2009 per valutare le cause di espulsione. Dal momento che il soggetto interessato non è espellibile e si trova in una condizione che rende la sua presenza sul territorio difficilmente controllabile, per ragioni di sicurezza e ordine pubblico l'iscrizione anagrafica nella via virtuale risulta essere l'unico strumento per monitorare la situazione. La valutazione delle risorse economiche disponibili, soprattutto per questi soggetti, deve pertanto tenere conto della situazione personale nel suo insieme.

“Nel valutare se una persona le cui risorse economiche non possono più ritenersi sufficienti e a cui è stato concesso un sussidio minimo vitale è diventata un onere eccessivo, le autorità degli Stati membri devono procedere a un esame di proporzionalità. A tal fine gli Stati membri possono predisporre, ad esempio, uno schema a punti da usare come indicatore.

⁶ Per le mutazioni anagrafiche (trasferimento da altro comune o nel territorio dello stesso comune) l'ufficiale d'anagrafe non deve verificare il possesso di tali requisiti.

⁷ Direttiva europea 38/CE/2007.

1. La residenza e il domicilio nell'ordinamento giuridico

Il considerando 16 della direttiva 2004/38 prevede tre serie di criteri al riguardo:

(1) Durata

- Da quanto tempo è concesso il sussidio?
- Previsioni: è probabile che a breve il cittadino UE non abbia più bisogno della rete di sicurezza sociale?
- Da quanto tempo il cittadino UE soggiorna nello Stato membro ospitante?

(2) Situazione personale

- Che tipo di legame hanno il cittadino UE e i suoi familiari con la società dello Stato membro ospitante?
- Ci sono altri aspetti relativi all'età, alle condizioni di salute, alla situazione familiare ed economica da tenere in considerazione?

(3) Importo

- Quale è l'importo totale dell'aiuto concesso?
- In passato il cittadino UE ha fatto largo ricorso all'assistenza sociale?
- In passato il cittadino UE ha versato contributi di assistenza sociale nello Stato membro ospitante?

Finché non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, i beneficiari del diritto di soggiorno non possono essere allontanati per aver fatto ricorso al sistema di assistenza sociale.

Solo la fruizione di prestazioni di assistenza sociale può essere considerata pertinente per determinare se l'interessato costituisca un onere per il sistema di assistenza sociale”⁸.

8 Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52009DC0313>.

2. L'ISCRIZIONE IN BASE AL DOMICILIO¹

2.1 I senza fissa dimora, i senza tetto e le categorie equiparabili

In occasione del Censimento permanente della Popolazione e delle abitazioni del 2021, l'Istat ha rilevato le persone iscritte in anagrafe come senza fissa dimora presso tutti i comuni italiani, per arrivare a un conteggio esaustivo secondo le principali caratteristiche demografiche. La rilevazione ha conteggiato 96.197 persone in 2.198 comuni, di cui più della metà (52 per cento) nei 14 comuni con più di 200 mila abitanti. Negli altri 5.706 comuni non è risultato nessun iscritto. È quindi evidente che la registrazione anagrafica non coincide con la situazione reale: anche a livello comunale, l'essere iscritto come senza fissa dimora non significa necessariamente non avere un'abitazione. Se prendiamo ad esempio il Comune di Roma, al 31 dicembre 2021 si contavano 22.182 iscritti in anagrafe in base al domicilio. Il 20 aprile 2024, a Roma, è stato effettuato un conteggio "strada per strada" delle persone senza tetto presenti all'interno dell'anello ferroviario della città, nelle strutture di accoglienza notturna del territorio comunale e in "aree speciali", rilevando 2.224 persone. È evidente che i risultati non sono confrontabili per una molteplicità di motivi, ma rendono evidente che nella classificazione amministrativa degli iscritti in anagrafe come persone senza fissa dimora rientrano non solo le persone senza un alloggio ma anche altre categorie.

Chi sono dunque le persone che fanno ricorso all'iscrizione anagrafica in qualità di senza fissa dimora?

Oltre a chi effettivamente non possiede una propria abitazione, e dorme in spazi pubblici o aperti o è ospite di strutture di accoglienza notturne², vi sono anche persone che vivono una precarietà alloggiativa, poiché non detengono l'immobile in modo regolare o non in linea con un contratto di affitto, spesso non registrato.

L'attuazione dell'articolo 5 della legge n. 47/2014, teso a vietare l'iscrizione in anagrafe limitatamente alle situazioni di occupazione edilizia a seguito di azione penalmente rilevante, ha di fatto allargato il campo di applicazione a una serie di casistiche di persone che, pur disponendo di un alloggio a un indirizzo definito, sono prive di un regolare contratto di affitto, oppure sono ospiti o in subaffitto con il consenso del titolare del contratto, stipulato con un privato o con un ente pubblico. Nella prassi il diniego risulta spesso applicato in maniera illegittima, applicando la norma anche a conflitti tra inquilino e proprietario, materia di natura civilistica e non anagrafica (Minardi e Masotti 2019). Dovendo quindi attribuire un indirizzo di residenza a chi non può essere iscritto in quello di effettiva dimora abituale, si ricorre all'utilizzo della via territorialmente non esistente.

Oltre a questi casi è possibile individuarne altri, relativi a persone che devono mantenere segreto l'indirizzo di residenza per motivi di sicurezza e per le quali non esiste ancora una normativa nazionale che possa tutelarle, come avviene invece per i collaboratori di giustizia.

¹ Il Capitolo è stato redatto da Angela Silvestrini (paragrafi 2.1, 2.3 e 2.4), Maria Grazia Di Marco (paragrafo 2.2), Federica Biamonte (paragrafo 2.2) e Romano Minardi (paragrafi 2.2 e 2.3).

² La classificazione *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion* (ETHOS) individua i primi come ST (*Status Type*) primari, i secondi come ST secondari.

È quindi necessario fare chiarezza su chi siano le persone senza fissa dimora e quali le categorie a esse equiparabili.

Per persona senza fissa dimora si intende: “chi non abbia in alcun comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l'accertamento della residenza (girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti, eccetera); orbene, per tali persone si è adottato il criterio dell'iscrizione nel comune di domicilio” (Istat 1992, pagine 41-46). È questa la prima categoria di persone che la legge anagrafica ha individuato per ovviare alla mancanza di dimora abituale in un determinato Comune, condizione necessaria per la registrazione anagrafica.

A tali soggetti vengono equiparati, ai fini dell'iscrizione anagrafica, i seguenti casi:

- **le persone senza tetto o senza casa**, ossia coloro che vivono in strada, soggiornano di volta in volta in luoghi diversi o in sistemazioni di fortuna, prive di un riparo qualificabile come soluzione abitativa, nonché le persone che ricorrono a dormitori o a strutture di accoglienza notturna³.
- **Le persone che vivono stabilmente in alloggi atipici**, quali baracche, roulotte stanziali o imbarcazioni stabilmente ancorate; per costoro l'iscrizione anagrafica deve avvenire prioritariamente per dimora abituale, individuando l'indirizzo di collocazione dell'alloggio, secondo quanto previsto dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 8 del 29 maggio 1995.
- **I cittadini italiani che vivono all'estero**, che non dispongono di un indirizzo di residenza in Italia e non possono essere iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire), ai sensi dell'articolo 1, comma 9, della legge n. 470 del 1988 s.m.i. Rientra in tale ipotesi, ad esempio, il personale militare trasferito presso basi NATO all'estero, già iscritto in convivenza anagrafica.
- **Le persone alloggiate in sistemazione di sicurezza**, quali vittime della tratta o persone a rischio di violenza domestica, attestata dall'autorità giudiziaria o da rapporti delle forze di polizia, dei Centri antiviolenza (Cav) o della struttura di accoglienza (come le case rifugio). In tali casi, l'occultamento dell'indirizzo di dimora risponde a esigenze di tutela personale, riguardando in particolare donne e minori⁴.
- **I minori in affidamento preadottivo**, per i quali è necessaria una copertura anagrafica temporanea. In questa fase, infatti, i minori mantengono il cognome di origine e non possono essere iscritti come residenti presso la nuova famiglia, che molto probabilmente diventerà quella d'adozione, al fine di non rendere conoscibile, né nell'immediato né in futuro, il luogo del loro collocamento, anche in considerazione della possibile consultazione dei certificati storici di residenza (cfr. paragrafo 3.2.3).
- **Le persone che vivono in abitazioni occupate abusivamente**, le quali non possono essere iscritte nel luogo di dimora abituale, poichè vivono in abitazioni di cui sono entrate in possesso a seguito di azione penalmente rilevante, in applicazione dell'articolo 5 della legge n. 47/2014, come interpretato dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 14/2014. Tuttavia, persistendo il diritto-dovere all'iscrizione anagrafica, costoro devono essere comunque iscritti nel Comune in cui dimorano di fatto, mediante iscrizione per domicilio, ritenendosi il divieto di iscrizione relativo all'immobile medesimo e non pregiudicando il primario diritto all'iscrizione anagrafica, in analogia con quanto previsto per le persone senza fissa dimora, secondo quanto chiarito dalla nota del Ministero dell'Interno n. 633 del 24 febbraio 2015, che stabilisce: “poiché il criterio generale e prevalente del luogo di dimora abituale non può essere applicato a coloro che abitino in un luogo occupato abusivamente, non è possibile individuare altra soluzione se non l'iscrizione per domicilio, in analogia con le persone senza fissa dimora”⁵.

3 Cfr. classificazione ETHOS (*European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*), punti 1 e 2.

4 Cfr. classificazione ETHOS, punti 4 e 10.

5 Cfr. classificazione ETHOS, punto 8.3. La citata risoluzione del Ministero dell'Interno viene trascritta anche nella nota

2. L'iscrizione in base al domicilio

Per tutte le altre occupazioni non regolari (esempio: contratti non registrati, subaffitti, ospiti non regolarizzati in case di edilizia residenziale pubblica, eccetera), ma per le quali non sussista almeno una denuncia penale a dimostrazione della rilevanza penale dell'occupazione, l'iscrizione deve avvenire in base al criterio della dimora abituale all'indirizzo di effettiva residenza. L'ufficiale d'anagrafe non può entrare nel merito del tipo di contratto tra inquilino e locatario, al quale deve in ogni caso inviare la comunicazione di avvio del procedimento. Sarà quest'ultimo ad agire di conseguenza, qualora ravvisi un illecito per il quale può chiedere, agli organi competenti, la risoluzione del contratto e la sua esecuzione.

Per quest'ultima categoria, la dichiarazione resa dal cittadino non dovrà essere quella di "persona che vive in abitazione occupata abusivamente", ma dovrà dichiarare l'indirizzo di effettiva dimora abituale. Sarà l'ufficiale d'anagrafe che, previa comunicazione di avvio del procedimento, una volta riscontrata l'occupazione abusiva, invece di respingere la dichiarazione di residenza, iscrive l'occupante nella via virtuale riservata ai senza fissa dimora e alle categorie equiparate.

Pur dovendo necessariamente fare riferimento alla casistica di persone che possono richiedere l'iscrizione anagrafica in base al domicilio, si insiste sul carattere non esaustivo di quanto suindicato, allo scopo di favorire l'iscrizione anagrafica di cittadini che, detenendo comunque i requisiti di legge, possono rientrare nella più ampia categoria delle persone senza fissa dimora in senso proprio e che altrimenti, a motivo della loro condizione soggettiva, sarebbero esclusi dalla possibilità di esigere i propri diritti.

2.2 La famiglia

Anche per le persone senza fissa dimora ed equiparate l'ufficiale d'anagrafe deve formare/mantenere una scheda individuale e una scheda di famiglia.

Nella scheda individuale deve essere indicata espressamente la condizione di persona senza fissa dimora, che però non è certificabile (articolo 20 e 35 del d.p.r. n. 223/1989).

Per quanto riguarda la famiglia, l'unica norma di riferimento in materia di famiglia anagrafica è l'articolo 4 del d.p.r. n. 223/1989, disposizione che è stata evidentemente scritta in riferimento alle persone che hanno una residenza e cioè una dimora abituale e stabile in una precisa unità abitativa. Sappiamo, infatti, che una famiglia anagrafica, se composta da più persone, deve soddisfare due requisiti: l'esistenza di un vincolo di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi, oltre alla sussistenza della coabitazione.

Partendo da questa definizione si evince come l'elemento imprescindibile, che contraddistingue la famiglia anagrafica da quella nucleare, è la stabile coabitazione nel medesimo immobile. Le persone senza fissa dimora, non vivendo in una abitazione, non possono nemmeno possedere il requisito della coabitazione; in ogni caso, tale requisito, salvo rare eccezioni, non può essere accertato.

La famiglia anagrafica si distingue dalla famiglia nucleare o civile perché prende come riferimento la residenza di tutti i componenti nel medesimo alloggio, al contrario di quella nucleare che si basa esclusivamente sui vincoli di parentela o affinità.

Ciò significa, applicando in senso letterale l'articolo 4 del d.p.r. n. 223/1989, che gli iscritti nella via territorialmente inesistente, per definizione, non possono formare una famiglia anagrafica. Pertanto, l'unica possibilità per potere formare un unico stato di famiglia

e registrare anagraficamente i rapporti di matrimonio, parentela, affinità, adozione o tutela dei senza fissa dimora è quella di fare riferimento alla famiglia nucleare. In tal caso, occorre verificare l'esistenza del legame di parentela dichiarato e documentato; diversamente, non sarà possibile formare nella via virtuale uno stato di famiglia composto da persone non appartenenti allo stesso nucleo familiare, salvo espressa e reciproca dichiarazione della sussistenza di abitudini di vita in comune e di un legame affettivo. Per i rapporti di parentela e gli status istituiti o registrati in Italia è possibile fare la verifica d'ufficio nei relativi registri. In caso di stranieri o comunitari, o comunque per eventi che si sono verificati all'estero, occorre che venga prodotta la relativa certificazione in ordine con le norme di traduzione e legalizzazione ai sensi dell'articolo 14, comma 1 del d.p.r. n. 223/1989, nonché degli articoli 30 e seguenti del d.p.r. n. 445/2000.

La famiglia nucleare o civile è quella costituita per effetto del matrimonio e dai conseguenti obblighi stabiliti, anche nei confronti dei figli, dagli articoli 143, 144 e 147 del Codice civile⁶. Pertanto, la certificazione dello stato di famiglia, per un nucleo iscritto nella via virtuale, non servirà a certificare che i suoi componenti coabitano nella stessa abitazione, ma servirà unicamente a certificare la composizione del nucleo familiare ad altri fini (ad esempio per il calcolo dell'ISEE).

La diversificazione anagrafica dei singoli nuclei familiari iscritti nella via territorialmente non esistente è fondamentale per distinguere le famiglie anche ai fini censuari e statistici, come richiesto dall'Istat.

La famiglia anagrafica delle persone senza fissa dimora non potrà essere modificata, se non in presenza di eventi che istituiscano o sciolgano il vincolo che unisce i componenti della stessa famiglia e la dichiarazione già resa sull'esistenza dei vincoli affettivi non può essere soggetta a ripensamenti.

2.3 La via virtuale o territorialmente non esistente

La normativa anagrafica non specifica le modalità di iscrizione delle persone senza fissa dimora che, ovviamente, non possono essere iscritte nel luogo di residenza/dimora abituale, semplicemente perché non abitano stabilmente da nessuna parte.

Le modalità di registrazione in ANPR delle persone senza fissa dimora sono indicate da Circolari del Ministero dell'Interno e dell'Istat. In particolare, nelle "Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico", emanate nel 1992 dall'Istat d'intesa con il Ministero dell'Interno, si dettano le uniche disposizioni in merito, come di seguito riportate. Presentandosi "il problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici, in analogia al Censimento, che prescrive l'istituzione in ogni comune di una sezione speciale "non territoriale" nella quale vengono indicati e censiti tutti i senza tetto, si ravvisa la necessità che anche in anagrafe venga istituita una via territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome dato dall'ufficiale di anagrafe" (Istat 1992, pagina 45).

Tali disposizioni devono essere applicate tenendo conto dell'esperienza maturata negli oltre trent'anni dall'emanazione di queste istruzioni e dei profondi cambiamenti avvenuti nella società e nelle condizioni di vita delle persone.

Occorre precisare che non si tratta di denominare una strada o una piazza territorialmente esistente e facente parte dello stradario comunale, bensì di adottare un atto amministrativo anagrafico (gestionale) e strumentale all'iscrizione anagrafica di una particolare

⁶ Cfr. TAR Veneto, sentenza del 27 agosto 2007, n. 2786.

categoria di persone che non abitano in alcuna parte del territorio comunale. Pertanto, le norme vigenti in materia di denominazione di strade o piazze e cioè il r.d.l. n. 1158 del 10 maggio 1923 e la legge n. 1188 del 23 giugno 1927, che fanno riferimento esclusivo alla denominazione di nuove strade o piazze o alla modifica di tale denominazione, non possono trovare applicazione, se non per analogia.

Di conseguenza, per quanto riguarda la denominazione della via territorialmente inesistente, la soluzione proposta, coerente con le premesse sopra evidenziate, è la seguente:

- a. **denominazione di fantasia** (tale soluzione è indicata nelle citate “Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico” dell’Istat), come, ad esempio, Via della solidarietà, Via della Casa Comunale, eccetera. In questo caso la competenza è dell’ufficiale d’anagrafe tramite un proprio provvedimento, motivato dalla necessità di gestire correttamente le posizioni anagrafiche delle persone senza fissa dimora. Infatti, l’espressione ivi usata è la seguente: “nome convenzionale dato dall’ufficiale di anagrafe”. Se si adotta questa soluzione, la denominazione non necessita di autorizzazione prefettizia.

La denominazione non può fare esplicito riferimento alle persone senza fissa dimora o senza tetto, *clochard*, rom, eccetera. Quindi, Via dei senza tetto o Via dei senza dimora (e simili) sono denominazioni illegittime, in quanto confliggenti con il divieto di certificare e, quindi, di rivelare ai privati la condizione di persona senza fissa dimora (d.p.r. n. 223/1989, articolo 35).

- b. **Intitolazione a persona deceduta o a ricordo di un avvenimento di particolare rilevanza locale o nazionale**. In questo caso, considerate le finalità e le implicazioni di natura pubblica e politica della scelta della denominazione, si deve agire in analogia con quanto prevede la normativa in materia di denominazione di strade e piazze, e cioè con delibera di Giunta comunale, sottoposta all’approvazione della Prefettura.

Fermo restando l’obbligo per tutti i comuni di istituire la via territorialmente inesistente, le persone senza fissa dimora dovranno essere iscritte:

1. **nella via territorialmente inesistente** (c.d. via fittizia o virtuale) appositamente istituita da tutti i comuni. Tale soluzione è indicata nelle citate “Avvertenze dell’Istat” (Istat 1992);
2. **nell’indirizzo reale, corrispondente all’ubicazione del “domicilio” della persona senza fissa dimora** (anche questa soluzione è indicata nelle citate “Avvertenze dell’Istat”). Può trattarsi della sede di una associazione di assistenza per i senza fissa dimora, oppure dell’indirizzo del Servizio sociale del Municipio, o di altro luogo che rappresenti il domicilio/interesse e cioè il legame della persona senza fissa dimora con il comune. Tale soluzione è diffusa, per prassi, in molti comuni e regolamentata tramite appositi provvedimenti comunali.

Le soluzioni sono entrambe valide e possono essere anche utilizzate contemporaneamente. Si esclude invece la possibilità di iscrizione delle persone senza fissa dimora in una via reale presso una famiglia che rappresenti il legame affettivo con la persona, anche se si indica che la persona è senza fissa dimora.

Nel caso si ritenga opportuno optare anche per la seconda modalità, si ritiene necessario che il Comune stabilisca e aggiorni costantemente l’elenco degli indirizzi e delle associazioni/enti interessati.

L’istituzione della via virtuale è obbligatoria per tutti i comuni e la denominazione prescelta deve essere comunicata all’Istat. Anche i Comuni che hanno già istituito la via virtuale sono invitati a trasmetterne comunicazione all’Istat.

Non è vietato istituire anche più di una via fittizia, magari al fine di distinguere le persone iscritte per domicilio da quelle iscritte per altri motivi che pure prevedono l'iscrizione nella via fittizia, come ad esempio: occupanti abusivi, minori in affidamento in attesa di adozione legittimante, donne che dimostrino di essere in pericolo di aggressione se non addirittura in pericolo di vita. Alcune delle suddette categorie non sono espressamente previste dalla legge, ma sono piuttosto frequenti nella pratica, in ragione delle motivazioni prevalenti a tutela della sicurezza personale.

L'indirizzo delle persone senza fissa dimora, pur essendo virtuale, deve essere completo di via e numero civico. Pertanto, il comune potrà scegliere quale sistema adottare per attribuire la numerazione civica, trattandosi, in ogni caso, di una numerazione virtuale. Si consiglia di attribuire alle persone senza fissa dimora una numerazione civica progressiva. Alcuni comuni utilizzano il numero del Municipio interno al comune per distinguere gli iscritti nella via virtuale, come il Comune di Roma, che con 15 municipi attribuisce solo 15 numeri civici.

In analogia a quanto indicato nelle già citate disposizioni Istat del 1992⁷, è possibile distinguere diverse categorie di persone iscritte nella via fittizia attraverso l'attribuzione della numerazione civica; per esempio, attribuendo alle persone senza fissa dimora i numeri dispari e alle persone senza tetto i numeri pari; o anche alle persone assistite dai servizi sociali del comune i numeri dispari e agli altri senza fissa dimora i numeri pari (o viceversa).

2.4 Le vie reali, le sedi del comune e di enti del terzo settore

La scelta di coinvolgere terzi, quali associazioni ed enti del terzo settore, nonché i servizi sociali comunali, risponde a un criterio fortemente utilitaristico da parte dei comuni più popolosi che, dovendo affrontare un grande numero di richieste, e sperimentando ovvie difficoltà nel controllo del territorio, si avvalgono dell'aiuto di associazioni ed enti che prestano servizio di assistenza alle persone più fragili, come quelle che non possiedono un'abitazione stabile.

Vengono quindi individuate le sedi di tali associazioni, o dei servizi sociali municipali, come indirizzo virtuale per iscriversi i senza fissa dimora che dichiarino di avere in quel luogo la sede dei propri interessi. In questo modo riescono anche a gestire più agevolmente il servizio di recapito postale, di cui le stesse associazioni dovranno occuparsi.

Vi sono comuni che hanno limitato tale modalità a un elenco precostituito di associazioni, con le quali viene stabilito un precedente accordo. Con tali accordi possono anche essere limitati gli accertamenti del domicilio, ma non devono essere esclusi quelli che verificano l'assenza dal precedente indirizzo. È evidente che in questo caso non si pone il problema del numero civico, in quanto corrispondente a quello dell'indirizzo reale individuato.

Una tale iniziativa necessita di un atto amministrativo di Giunta comunale e non può essere definito dal responsabile dell'anagrafe con un proprio atto amministrativo.

Per valersi di tale modalità, già in atto presso vari comuni, è necessario preconstituire un elenco delle associazioni ed enti autorizzati, da aggiornare costantemente. Tale elenco deve essere comunicato all'Istat.

⁷ Dove veniva indicato di iscrivere “con numero progressivo dispari sia i “senza tetto” risultanti residenti al Censimento, sia i “senza fissa dimora” che eleggono domicilio nel Comune”, mentre “per altre simili necessità, ma al di fuori dei casi sopradetti, potrà essere utilizzata la stessa via con i numeri progressivi pari”.

3. LE MODALITÀ DI ISCRIZIONE, VERIFICA E CANCELLAZIONE¹

3.1 Le modalità di iscrizione

L'iscrizione può avvenire su istanza di parte o d'ufficio. In ottemperanza all'articolo 7 del Regolamento anagrafico (d.p.r. 223/1989 e s.m.i.) l'iscrizione nella via virtuale o alternativa, di cui sopra, può avvenire per:

- **nascita**, qualora i genitori siano iscritti nella via virtuale o, in caso di residenze separate, qualora almeno la madre vi risulti iscritta;
- **esistenza giudizialmente dichiarata**;
- **ricomparsa**, a seguito di precedente cancellazione per irreperibilità da parte dello stesso o di altro comune italiano;
- **iscrizione dall'estero**, per i cittadini italiani, cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio della Repubblica o comunitari in possesso dei requisiti richiesti dal d.lgs. n. 30 del 2007;
- **mutazione anagrafica nell'ambito dello stesso comune** di persona già iscritta nell'anagrafe comunale pur essendo titolare di una iscrizione anagrafica già attiva. Successivamente all'iscrizione andrà svolta una verifica della indisponibilità dell'alloggio presso il quale il dichiarante è iscritto anagraficamente;
- **mutazione anagrafica per trasferimento da altro comune**: ove la persona risulti iscritta presso un indirizzo reale di dimora abituale, oltre alla verifica del domicilio, la verifica dell'indisponibilità dell'alloggio deve essere richiesta, al comune di provenienza, nel periodo istruttorio successivo alla presentazione della dichiarazione. Ove la persona risulti già iscritta sulla base del domicilio in un indirizzo virtuale di altro comune, la verifica deve accertare la sussistenza dell'interesse nel comune in cui viene presentata la dichiarazione.

Anche per le persone senza fissa dimora trovano applicazione le norme anagrafiche che prevedono l'obbligatorietà dell'iscrizione o della mutazione anagrafica d'ufficio in tutti i casi in cui gli interessati abbiano omesso di rendere la dichiarazione anagrafica nel comune di domicilio (art. 4 e 5 legge 1228/1954).

Le modalità di presentazione della dichiarazione di domicilio sono le stesse previste dalla normativa vigente (art. 38 d.p.r. 445/2000) applicate per la dichiarazione della dimora abituale. Tuttavia, al momento non è possibile presentare la dichiarazione online tramite il portale ANPR del Ministero dell'Interno. È in ogni caso consigliabile privilegiare la presentazione della dichiarazione anagrafica di domicilio direttamente all'ufficio anagrafe, data la particolarità dei requisiti e degli accertamenti richiesti, ma non è legittimo rifiutare le dichiarazioni inviate da remoto. All'opposto, non è legittimo obbligare il richiedente a un invio telematico. Tutte le modalità di presentazione della dichiarazione previste per legge devono essere possibili.

¹ Il Capitolo è stato redatto da Romano Minardi e Angela Silvestrini (3.1), Maria Grazia Di Marco, Federica Biamonte e Romano Minardi (3.2, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4), Patrizia Dolcimele (3.3, 3.4), Romano Minardi (3.5, 3.7), Maria Grazia Di Marco, Federica Biamonte, Romano Minardi e Angela Silvestrini (3.6), Angela Silvestrini (3.8).

3.2 La verifica del domicilio

L'ufficiale d'anagrafe, prima di iscrivere le persone nella via virtuale, deve verificare che effettivamente non sia possibile fare un'iscrizione a un indirizzo reale, proprio per accertare la titolarità in capo al cittadino del diritto all'iscrizione nella via virtuale.

Partiamo dal presupposto che l'articolo 2 della legge anagrafica (legge 1228/1954) prevede che sia la persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, a dovere fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. La verifica, quindi, deve basarsi su quanto dichiarato dal soggetto richiedente, che può fornire anche la documentazione ritenuta utile ai fini di dimostrare il proprio domicilio. Non è obbligatorio che la persona fornisca come domicilio un indirizzo realmente esistente, ma occorre che, dagli elementi indicati nella dichiarazione, si possa desumere che la stessa abbia stabilito il centro dei propri interessi personali nel territorio del comune.

La verifica della sussistenza del domicilio, quindi, deve essere personalizzata in relazione al caso specifico, dal momento che non esiste una maniera univoca per effettuare tale tipologia di controlli. Tuttavia, si possono individuare alcuni casi ricorrenti, per i quali è possibile stabilire una modalità di verifica standard.

3.2.1 La verifica del domicilio dei senza tetto e senza casa

Il caso più frequente è quello della persona seguita dai servizi sociali o sanitari territoriali. Se questi ultimi presentano una relazione dal cui contenuto emerge l'effettivo domicilio sul territorio, nell'accezione di cui sopra, la verifica è già completa, in quanto il domicilio è attestato da una Pubblica amministrazione. Per questi casi, l'unica verifica che deve essere fatta riguarda l'effettiva condizione di senza tetto o senza fissa dimora, ovvero occorre controllare che la persona non disponga di una sistemazione alloggiativa dove potere fissare la propria residenza perché vi dimora abitualmente.

Altro caso ricorrente è quello della persona che viene seguita dalle associazioni del terzo settore site nel territorio, così come anche tutte le associazioni impegnate nell'assistenza ai richiedenti protezione internazionale. In questo ambito possono verificarsi due circostanze: la prima si verifica quando i soggetti allegano alla dichiarazione la documentazione, che può consistere nel tesserino nominale dell'associazione, oppure nella relazione di presa in carico e frequenza dei servizi messi a loro disposizione (ad esempio docce, mensa, corsi di lingua, servizio di ricovero effetti personali, eccetera). In questo caso la verifica consiste nell'accertare che quanto dichiarato trovi conferma nei documenti stessi. La seconda circostanza si ha quando la frequentazione di tali associazioni viene solo dichiarata; in tale caso, però, l'interessato deve fornire tutti gli elementi necessari per consentire all'ufficiale d'anagrafe di svolgere le opportune verifiche presso le associazioni stesse (ad esempio: indirizzo, telefono, email, eccetera). Il Comune potrebbe stabilire convenzioni specifiche con le associazioni di volontariato più note e attive sul proprio territorio per facilitare l'iscrizione dei loro assistiti e quindi produrre dichiarazioni esaustive al fine dell'accertamento del domicilio.

La prova dell'esistenza del domicilio può essere fornita anche esibendo un contratto di lavoro sul territorio, l'iscrizione alla camera di commercio, l'iscrizione alla frequenza di un corso di studi o, ancora, indicando la domiciliazione sanitaria presso il medico di base

oppure attraverso l'intestazione di un conto corrente in un istituto bancario territoriale. Inoltre, può avere una casella postale presso l'ufficio di zona, oppure indicare di avere parenti o relazioni sociali con persone residenti nel territorio.

Ci sono, tuttavia, svariati interessi personali che gli interessati possono vantare al momento della richiesta di iscrizione e che non sono meno rilevanti di quelli appena elencati: questi hanno bisogno di un controllo puntuale diversificato, che dipende dall'interesse dichiarato. Anche se tale interesse è prettamente soggettivo, deve essere oggettivamente identificabile e dimostrabile, attraverso elementi che necessariamente debbono essere forniti dal diretto interessato. Sempre a titolo esemplificativo, si potrebbe citare il caso della persona senza fissa dimora che indica come domicilio il comune dove si trova sepolto un parente (coniuge, genitore, figlio, eccetera), ma anche il comune dove si trova un centro ricreativo, culturale, sportivo frequentato dall'interessato.

Vi sono poi casi in cui la persona è senza tetto e non ha alcun tipo di legame o di relazione affettiva sul territorio, non lavora e non è seguito da alcuna associazione: gravita semplicemente sul territorio del comune dormendo dove capita. Ebbene, il suo domicilio consiste nella sua scelta di vivere proprio nel territorio, facendo ormai parte del contesto sociale. In questo caso, la verifica consiste nell'accertare la sua presenza abituale sul territorio comunale.

In via residuale, quando non è possibile provare l'esistenza del domicilio, la competenza a iscrivere le persone nella via virtuale è del comune di nascita o, in caso di nascita all'estero, nel comune di nascita dei genitori. In questa ipotesi la questione è facilmente verificabile consultando i registri di nascita. L'ultima modalità di iscrizione delle persone senza fissa dimora prevista dalla normativa anagrafica è l'iscrizione presso un apposito registro tenuto dal Ministero dell'Interno; in questo caso l'interessato deve rivolgersi alla Prefettura.

Dall'analisi dei criteri previsti dalla normativa anagrafica e dei chiarimenti forniti in merito alla corretta interpretazione del concetto di domicilio appare evidente che:

- l'iscrizione nella via virtuale del comune di nascita deve essere assolutamente residuale, dal momento che non si può nemmeno ipotizzare il caso di una persona che non abbia alcun tipo di domicilio/interesse in alcun luogo e in alcun comune;
- l'iscrizione nel registro tenuto presso il Ministero dell'Interno va considerato un caso di scuola, al quale, quindi, non si deve fare ricorso.

3.2.2 La verifica del domicilio di chi occupa abusivamente un alloggio (articolo 5 d.l. n. 47 del 2014)

Nel caso delle persone che occupano abusivamente un alloggio, la Risoluzione del Ministero dell'Interno n. 633 del 24 febbraio 2015 fa coincidere il loro domicilio con la presenza fisica all'indirizzo dell'immobile occupato, in modo che l'iscrizione nella via virtuale diventi la soluzione che consente di rispettare il principio di regolare tenuta dei registri anagrafici e, allo stesso tempo, il diritto/dovere all'iscrizione anagrafica di questi soggetti.

La verifica necessaria per l'iscrizione nella via virtuale consiste nell'accertare che la persona occupante abusiva sia stabilmente presente e dimorante nell'immobile occupato e che l'immobile sia stato occupato compiendo atti penalmente rilevanti. La circostanza può essere verificata tramite richiesta alle forze dell'ordine circa l'esistenza di una denuncia per il reato di invasione di terreni o edifici, ai sensi dell'articolo 633 del Codice penale, che diventa prova essenziale del fatto che non vi sia tacito consenso all'occupazione stessa. Qualora, invece, non vi sia alcuna denuncia e non ci sia occupazione con atti penalmente rilevanti, la persona, pur con un titolo di possesso non regolare, deve essere iscritta nel luogo in cui ha la dimora abituale come residente e non in base al domicilio.

3.2.3 *La verifica del domicilio dei minori in stato di affidamento preadottivo*

Considerato che durante il periodo di affidamento preadottivo il minore non cambia le sue generalità, fatta salva ogni diversa disposizione dell'autorità giudiziaria, si suggeriscono due possibili soluzioni:

- il minore, fino alla sentenza di adozione, conserva la sua registrazione anagrafica originaria e cioè nello stato di famiglia dei genitori biologici o, comunque, in qualsiasi altro luogo risulti iscritto al momento dell'affidamento, purché diverso dal luogo in cui il minore si trova in affidamento;
- il minore, previa istanza dei genitori affidatari o con provvedimento d'ufficio, viene iscritto nella via virtuale del comune di residenza dei genitori affidatari.

Le due opzioni indicate intendono evitare che tramite ANPR sia possibile risalire alla residenza reale, sia al momento dell'iscrizione sia attraverso un certificato storico.

In nessun caso devono essere modificate le generalità del minore in preadozione poiché ciò determinerebbe l'emissione di un nuovo codice fiscale collegato al precedente. Inoltre, le due anagrafiche rimangono collegate in ANPR dallo stesso identificativo nazionale e quindi riconducibili l'una all'altra. Nel caso si sia già provveduto alla variazione dei dati anagrafici è necessario chiamare l'assistenza Sogei al n. 800863116, che provvederà a esaminare il caso e a fornire tutte le indicazioni per separare le due anagrafiche sia sul sistema ANPR sia sui sistemi dell'Agenzia delle entrate.

3.2.4 *La verifica del domicilio delle donne (e dei minori) vittime di violenza e delle vittime della tratta*

Al fine di rendere maggiormente efficace l'impianto delle misure di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, anche la registrazione anagrafica può dare un contributo concreto in tutti i casi in cui la persona vittima o a rischio di violenza decida di allontanarsi dal luogo di residenza per ostacolare la possibilità di essere rintracciata dalla persona violenta. Analogamente, le vittime della tratta devono potere essere protette mantenendo nascosto il luogo in cui vivono.

In questi casi, previa documentazione probatoria che dimostri l'effettiva sussistenza del rischio di subire violenza (atti giudiziari, denunce, relazioni dei servizi sociali o dei centri antiviolenza, eccetera), la persona vittima o a rischio di violenza potrà essere iscritta in ANPR in un indirizzo virtuale appositamente istituito dall'ufficiale d'anagrafe o all'indirizzo virtuale normalmente utilizzato per l'iscrizione delle persone senza fissa dimora.

3.3 **Il coinvolgimento dei servizi sociali e l'iscrizione d'ufficio**

La situazione delle persone senza fissa dimora, con particolare riferimento ai senza tetto, è spesso legata a uno stato di bisogno che le caratterizza. Il ruolo delle associazioni a tutela delle persone fragili, in povertà e senza casa è centrale anche e soprattutto al fine di individuare tali cittadini per poterli censire e registrare in anagrafe. La registrazione anagrafica, infatti, è il primo essenziale passaggio attraverso cui ogni cittadino diventa giuridicamente soggetto, individuato e individuabile, per potere esercitare i propri diritti ed essere soggetto ai doveri civici che fanno capo a ognuno nella società.

Per questo motivo è importante che i bisogni sociali intercettati dai servizi di base possano essere condivisi con l'ufficiale d'anagrafe, in modo da consentire a chi si trova in difficoltà e non ha più un'abitazione o un alloggio di cui disporre di non perdere la residenza con improprie cancellazioni o con registrazioni non veritiere.

Le considerazioni in merito al rapporto tra servizi sociali e anagrafi devono essere applicabili a tutti i comuni, indipendentemente dal grado di sviluppo dei suoi servizi sociali. Non devono essere limitanti rispetto al ruolo del servizio anagrafico, ma piuttosto avere un ruolo di sostegno nell'ambito delle rispettive sfere di competenza.

Una questione interessante, ma di scarsa applicazione pratica, riguarda la possibilità di iscrizione delle persone senza fissa dimora nella via virtuale, con provvedimento d'ufficio.

Così come indicato dall'articolo 5 della legge anagrafica (legge 1228/1954), l'ufficiale d'anagrafe deve sempre invitare i cittadini a rendere le dichiarazioni anagrafiche; in mancanza di queste, provvede d'ufficio. Questa norma di carattere generale si applica anche alle persone che non hanno una stabile residenza, in tutti i casi in cui i requisiti previsti per l'iscrizione nella via virtuale siano oggettivamente verificabili. Requisiti che possono essere utilmente forniti dal servizio sociale o dalle associazioni del terzo settore, o in qualunque altro modo siano portate a conoscenza dell'ufficiale d'anagrafe.

Poiché tutte le persone dimoranti stabilmente in Italia, a prescindere dalla loro condizione abitativa, hanno il diritto/dovere di essere registrate in anagrafe, l'eventualità che l'ufficiale d'anagrafe debba iscrivere una persona senza fissa dimora con provvedimento d'ufficio, causa rifiuto o impossibilità a rendere la dichiarazione, non può essere esclusa.

L'importanza e la collaborazione dei servizi sociali non può limitare in alcun modo il diritto alla presentazione della domanda di iscrizione nella via virtuale del comune e il conseguente accoglimento della stessa. Pertanto, la mancanza di contatti del cittadino con il servizio sociale non può essere mai ritenuto motivo di rifiuto, da parte dell'ufficiale di anagrafe, di accogliere la domanda di iscrizione come senza fissa dimora.

Purtroppo, alcune amministrazioni hanno sottoposto la possibilità di presentare la domanda di iscrizione alla presa in carico o al nulla osta fornito dai servizi sociali. Tale procedimento è stato ritenuto illegittimo dalla Corte d'Appello di Firenze, sezione I civile (Registro generale 2909/2018)².

3.4 L'iscrizione dei minori come senza fissa dimora

Una speciale attenzione merita la condizione dei minori. Spesso i minori che sono affidati a enti, istituzioni, strutture e comunità sono oggetto di provvedimenti che limitano o escludono la responsabilità genitoriale, sottoponendoli a tutela di sindaci o altri familiari.

Il minore che vive una condizione di disagio è quindi attenzionato e gestito nelle sue esigenze dai servizi sociali di base che, in ragione di una condizione spesso soggetta a cambiamento, ritengono di non segnalare all'ufficiale di anagrafe la situazione di cui sono a conoscenza.

2 "Ritiene la Corte la infondatezza della pretesa del Comune di Firenze di subordinare la concessione della residenza a una 'preistruttoria', da effettuarsi tramite la presa in carico da parte dei servizi sociali, in conformità alla delibera di Giunta comunale n. 2016/G/00050 del 24/02/2016. Sul punto non si può non convenire col Giudice del cautelare nel ritenere che tale delibera, lungi dal descrivere un iter procedimentale necessario, tale da poter anche rappresentare in determinate ipotesi – quale quella che per l'appunto ci occupa – finanche un ostacolo giuridico all'iscrizione all'anagrafe del Comune di Firenze, deve essere piuttosto interpretata quale misura tesa a fornire assistenza in situazioni di conclamato svantaggio socioeconomico".

Tuttavia, è opportuno chiarire che il minore, ai fini anagrafici, deve essere trattato alla stregua di un cittadino adulto e capace di agire, ovvero deve essere registrato in anagrafe all'indirizzo di residenza come dimorante abituale, ancorché si trovi collocato in una convivenza anagrafica o in una struttura collettiva.

Sovente i soggetti gestori di tali istituzioni si contrappongono e rendono complesso il lavoro di registrazione dell'ufficiale d'anagrafe, che, però, non può derogare all'applicazione della norma anagrafica, nemmeno invocando, impropriamente, l'art. 10-bis del vigente regolamento anagrafico che vieta la mutazione d'ufficio o su istanza di chi si trova in particolari condizioni, quali i ricoverati in strutture di cura, di qualsiasi natura.

Le comunità per minori o le case-famiglia, infatti, sono convivenze anagrafiche (art. 5 del d.p.r. n. 223/1989); non sono assimilabili a strutture di cura, detto che in quella accezione rientrano in via esclusiva gli ospedali comunque denominati (casa di cura, clinica, policlinico, nosocomio).

Il minore collocato in una comunità, in cui verosimilmente dovrà risiedere per le motivazioni disposte dal giudice tutelare o dai servizi sociali, deve essere residente anagraficamente all'indirizzo della comunità medesima, all'interno della quale l'ufficiale d'anagrafe competente territorialmente deve istituire una convivenza anagrafica ai sensi dell'art. 5 del vigente Regolamento anagrafico.

Il responsabile della convivenza, come individuato dal soggetto gestore o d'ufficio dall'ufficiale d'anagrafe, dovrà sempre rendere le dichiarazioni anagrafiche per tutti coloro che all'interno della comunità o della struttura collettiva si troveranno a risiedere, senza distinzioni di sorta tra minori o maggiori di età. In tale modo si assicura il rispetto dell'ordinamento anagrafico, che richiede la corrispondenza tra la presenza del cittadino nel luogo di dimora abituale e la sua registrazione anagrafica giuridicamente sancita.

In sintesi, chi risiede nelle comunità o nelle strutture collettive per minori, ma lo stesso vale anche per gli adulti, non può essere considerato senza fissa dimora, proprio per la finalità residenziale intrinseca della comunità medesima e dei progetti di carattere sociale, ma deve essere registrato come dimorante abituale nel luogo in cui risiede e fino a che la sua permanenza sarà accertata nel medesimo luogo, senza distinzioni di sorta.

Tuttavia, non si può escludere la possibilità che vi siano anche minori senza fissa dimora o senza tetto che, pertanto, dovranno essere iscritti nella via virtuale, nel caso in cui seguano la condizione dei genitori o anche, in casi eccezionali, nella circostanza in cui si trovino personalmente in tale condizione.

Per effetto del provvedimento di adozione del Tribunale per i minorenni, il minore adottato acquista lo stato di figlio degli adottanti dei quali assume il cognome. A seguito del provvedimento di adozione, il comune di residenza del minore adottato deve chiudere la sua scheda anagrafica tramite l'operazione di cancellazione per altri motivi (senza nessun'altra specificazione), con le generalità del minore acquisite alla nascita e con decorrenza dalla data del provvedimento di cancellazione. Si tratta di un provvedimento d'ufficio che, data la particolare esigenza di assoluta segretezza, non prevede la comunicazione dell'avvio del procedimento, né la notificazione del provvedimento di cancellazione.

Il comune di residenza dei genitori adottanti deve iscrivere il minore nello stato di famiglia degli stessi, con le nuove generalità spettanti in esito al provvedimento di adozione, tramite operazione di iscrizione per altri motivi (senza nessun'altra specificazione), su istanza di parte con decorrenza dalla data di richiesta di iscrizione anagrafica dei genitori adottanti o, in mancanza, d'ufficio, con decorrenza dalla data del provvedimento di iscrizione. Con tale operazione è possibile richiedere l'emissione del nuovo codice fiscale se non ancora assegnato.

3. Le modalità di iscrizione, verifica e cancellazione

In tutti i casi in cui i comuni abbiano operato in modo difforme da quanto indicato, si invitano gli ufficiali d'anagrafe a verificare l'efficacia delle soluzioni adottate, al fine di garantire la totale impossibilità di ottenere notizie, informazioni, certificazioni per il tramite dell'ANPR, anche in relazione alla certificazione di dati storici.

Nel caso in cui siano stati adottati comportamenti non idonei a garantire i vincoli di riservatezza, è necessario contattare l'assistenza Sogei al n. 800863116, che provvederà a esaminare il caso e a fornire tutte le indicazioni tecniche più adeguate.

3.5 Il recapito, le modalità di comunicazione e le notifiche

Il richiedente ha la facoltà e l'opportunità di indicare un recapito utile ai fini di tutte le comunicazioni relative al procedimento di iscrizione stesso. Nel nuovo modello di cui in allegato, si estende l'indicazione del recapito a tutte le comunicazioni comunali e si chiede anche di indicare un indirizzo di posta elettronica, qualora disponibile.

Uno dei problemi dell'iscrizione presso una via virtuale è rappresentato dal recapito, e cioè dal luogo in cui, per legge, devono essere indirizzate le comunicazioni tramite servizio postale e le notifiche tramite l'ufficiale giudiziario o il messo notificatore del comune.

Il recapito è anch'esso un domicilio, in quanto rappresenta un interesse della persona per la finalità di cui si è detto, e cioè ai fini del ricevimento delle comunicazioni tramite servizio postale, comprese le raccomandate A.R., che rappresentano la modalità ordinaria più diffusa per l'invio della comunicazione di avvio del procedimento e del preavviso di rigetto o di annullamento.

L'indicazione del recapito è possibile e opportuna, ma la sua mancanza non può essere motivo di rigetto della domanda di iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora che abbiano dimostrato di avere nel comune un domicilio e cioè una qualsiasi tipologia di interesse economico, sociale, personale, affettivo, eccetera.

Se manca l'indicazione di un recapito:

- a. **le comunicazioni** (posta ordinaria e raccomandate) non potranno essere inviate dal comune o da altre pubbliche amministrazioni. Anche i privati avranno come unica possibile informazione da parte dell'anagrafe (tramite certificato) l'indirizzo di iscrizione anagrafica virtuale;
- b. **le notifiche** dovranno essere effettuate a persona irreperibile ai sensi e con le modalità dell'art. 143 del c.p.c. È quanto disposto anche nelle e citate "Avvertenze dell'Istat", in cui si afferma: "Nell'impossibilità di contattare, in ogni momento, gli iscritti predetti, ogni notizia agli stessi s'intende notificata, a tutti gli effetti, con la pubblicazione all'albo pretorio". Attualmente le notifiche ai sensi dell'art. 143 c.p.c. non si pubblicano all'albo pretorio (albo online) ma devono essere semplicemente depositate in copia nella casa comunale per 20 giorni.

3.5.1 Le comunicazioni

Nell'impossibilità di conoscere il luogo di effettiva residenza e presenza (che per una persona senza fissa dimora non esiste), è evidente quale sia l'importanza di avere un recapito postale, anche per l'ufficio anagrafe e per la stessa amministrazione del comune dove risulta iscritta la persona senza fissa dimora.

A tale fine, l'ufficiale d'anagrafe dovrà insistere affinché il dichiarante fornisca il suo recapito compilando l'apposito spazio presente nella parte finale del modulo di domanda di iscrizione anagrafica allegato alla Circolare del Ministero dell'Interno n. 9 del 27 aprile 2012 (subito prima della firma del dichiarante).

Il richiedente ha la facoltà e l'opportunità (non è un dato obbligatorio e vincolante) di indicare un recapito utile ai fini di tutte le comunicazioni relative al procedimento di iscrizione stesso. Non si tratta, quindi, di un domicilio generale (art. 43 c.c.), bensì di un domicilio speciale, eletto ai sensi dell'art. 47 c.c. e che, pertanto, avrà effetti esclusivamente limitati ai soli fini della comunicazione di tutti gli atti e le informazioni relative al procedimento di iscrizione anagrafica.

Il modulo ufficiale riportava la seguente dichiarazione:

• Tutte le comunicazioni inerenti alla presente dichiarazione dovranno essere inviate ai seguenti recapiti:

Questa parte del modulo è modificata al fine di consentire a tutti gli uffici comunali di inviare comunicazioni, anche successivamente alla chiusura del procedimento anagrafico, nel rispetto del Regolamento (UE) 2016/679 – GDPR, in base al quale la corrispondenza è un dato personale. Pertanto, la dichiarazione dovrà essere formalizzata con la seguente espressione:

• Tutte le comunicazioni inerenti alla presente dichiarazione e tutte le comunicazioni inviate dall'amministrazione comunale, da tutti gli uffici e i servizi del comune, dovranno essere inviate all'email/Pec oppure, tramite servizio postale, al seguente recapito:

Aggiungendo anche l'informativa sul trattamento dei dati personali.

Ovviamente, nel caso in cui l'interessato indichi nel modulo di domanda il recapito al quale inviare le comunicazioni, tale recapito, che può anche non coincidere con il domicilio/interesse dichiarato al fine di avere diritto all'iscrizione anagrafica, è il luogo cui indirizzare le comunicazioni.

Tra le diverse opzioni per consentire al soggetto senza fissa dimora di indicare un recapito, si segnala il fermo posta presso un ufficio postale, a condizione che il soggetto disponga di una casella postale a proprio nome.

Altra soluzione, sempre da concordare con l'ufficio postale, è l'attivazione del servizio "seguimi", con destinazione a un punto di raccolta della corrispondenza appositamente individuato dal comune.

3.5.2 Le notifiche

Qualora la persona senza fissa dimora fosse, in realtà, rintracciabile dall'ufficiale giudiziario/messo notificatore, la notifica potrebbe essere effettuata a mani proprie ai sensi dell'art. 138 c.p.c. o, secondo quanto dispone il successivo art. 139, in caso di sua assenza ma in presenza dei soggetti indicati dalla norma stessa.

Qualora il soggetto avesse indicato quale domicilio una casella postale, è opportuno (e più semplice) procedere a notificare l'atto per posta anziché a mano, poiché i dipendenti dell'ufficio postale non possono considerarsi tra i soggetti individuati dall'art. 139 c.p.c.

Particolare attenzione va posta per le persone iscritte all'indirizzo del comune: in questa ipotesi, peraltro sconsigliabile, nessun ufficio o dipendente comunale può legittimamente accettare e trattenere documenti o missive oggetto di notifica o di semplice comunicazione.

3. Le modalità di iscrizione, verifica e cancellazione

Qualora il soggetto interessato avesse eletto domicilio presso una persona o un ufficio (c.d. domiciliatario), la notificazione può essere eseguita ai sensi e con le modalità di cui all'art. 141 c.p.c.

L'ipotesi prevista dall'art. 140 c.p.c., che presuppone una condizione di assenza temporanea o irreperibilità relativa, va esclusa, in quanto prevede l'affissione dell'avviso di deposito in busta chiusa e sigillata alla porta dell'abitazione o dell'ufficio del destinatario; luoghi che, di norma, non sono nella disponibilità delle persone senza fissa dimora.

La procedura, spesso obbligata, risulta essere quella disciplinata dall'art. 143 c.p.c. e cioè notificazione a persona di residenza, dimora e domicilio sconosciuti (irreperibilità assoluta).

La soluzione ottimale, ma di difficile applicazione per le persone senza fissa dimora, è sicuramente il domicilio digitale, che risolve tutti i problemi legati alle comunicazioni, sia per posta ordinaria o raccomandata, sia tramite notifica.

3.6 La cancellazione delle persone iscritte in base al domicilio

Il legislatore non ha previsto una procedura specifica per la cancellazione anagrafica delle persone iscritte nella via territorialmente non esistente, né è possibile applicare le verifiche ordinarie, poiché in questo caso l'iscrizione anagrafica non è basata sulla dimora abituale, ma sul domicilio, per il quale non è indispensabile la presenza. Più facile potrebbe essere verificare la permanenza dell'interesse (domicilio) quando l'indirizzo è proprio di un'associazione di riferimento e/o di assistenza per l'interessato. Tuttavia, in passato si è applicato l'istituto dell'irreperibilità censuaria anche al fine della cancellazione dei senza tetto e senza fissa dimora. A seguito del passaggio al Censimento permanente della Popolazione e delle abitazioni, sulla base delle norme che lo regolano, in particolare del comma 233 dell'art. 1 della legge 205/2017, non è stato più possibile da parte dell'Istat restituire i dati censuari individuali ai comuni, ma solo dati in forma aggregata. Pertanto, tale operazione non si è più svolta dal 2014, anno di chiusura delle operazioni di revisione anagrafica svolta sulla base dei dati del Censimento 2011. Una nuova norma (d.l. n. 7 del 29 gennaio 2024, convertito in legge n. 38/2024) ha di recente introdotto la possibilità di restituire i dati individuali e l'Istat ha provveduto a fare ripartire le operazioni di revisione anagrafica sulla base delle risultanze censuarie annuali. Tuttavia, sulla base della metodologia applicata, in particolare in riferimento ai senza fissa dimora, è altamente improbabile che siano presenti negli elenchi delle persone non censite, poiché le persone senza fissa dimora non sono sottoposte alla verifica dei segnali amministrativi, provenienti da una moltitudine di registri della pubblica amministrazione, utilizzati per la conferma della dimora abituale da parte dell'Istat, né vengono inseriti nelle liste campionarie.

Dal momento che le operazioni di Censimento non consentono il controllo della situazione in maniera esaustiva, occorre pensare a soluzioni differenti, sempre nel rispetto dei principi anagrafici, stabilendo un criterio per potere cancellare le persone iscritte nella via virtuale, anche fuori dalle operazioni post censuarie.

Sulla base delle già indicate considerazioni e al fine di superare l'impossibilità assoluta di cancellare le persone iscritte nella via virtuale, resesi irreperibili, l'ufficiale d'anagrafe può cancellare d'ufficio le persone non più in possesso delle condizioni soggettive che hanno determinato l'iscrizione anagrafica in base al domicilio.

A tale fine, trascorsi due anni dall'iscrizione senza che la persona iscritta come senza

fissa dimora abbia dato alcun segnale di vita nel comune di iscrizione o in altri comuni, ove si registri nel successivo semestre l'assenza di ogni contatto con il servizio sociale o altri servizi pubblici, l'Agenzia delle entrate, la pubblica sicurezza, le associazioni (in particolare l'associazione indicata dall'interessato all'atto dell'iscrizione o che abbia fornito la domiciliazione), ovvero dall'ultima attività anagraficamente probante la presenza sul territorio (rilascio carta d'identità, certificazioni richieste dall'intestatario, presentazione domanda di rinnovo del permesso di soggiorno), l'ufficiale d'anagrafe considererà abbandonata la domiciliazione nel comune, circostanza necessaria per procedere alla dichiarazione di irreperibilità anagrafica e alla conseguente cancellazione dell'iscrizione di residenza, nell'impossibilità di eseguire i ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, previsti dall'art. 11, lett. c), del d.p.r. n. 223/1989, in assenza di un luogo stabile di dimora dove eseguirli.

La cancellazione per irreperibilità delle persone senza fissa dimora può essere assimilata alla cancellazione per irreperibilità presunta, prevista dalla normativa sull'Aire. Infatti, come per i cittadini italiani residenti all'estero, la verifica del mantenimento della residenza risulta particolarmente difficoltosa, se non impossibile.

La verifica deve essere quindi effettuata avendo riguardo del tipo di domicilio dichiarato al momento dell'iscrizione, ad esempio:

- per la persona iscritta sulla base della dichiarazione di presa in carico da parte dei servizi sociali o dei servizi sanitari del territorio occorre verificare il mantenimento della presa in carico o dei contatti con i medesimi servizi;
- per chi ha dichiarato di frequentare le associazioni di assistenza ai senza tetto del territorio occorre verificare il permanere della situazione;
- se la persona senza fissa dimora aveva allegato un contratto di lavoro, occorre verificare che questo sia ancora in essere o che sia iscritta al centro per l'impiego;
- per i circensi o i giostrai occorre verificare il possesso di autorizzazione allo spettacolo e per i commercianti ambulanti della iscrizione in Camera di commercio.

Naturalmente, se durante l'istruttoria del procedimento di irreperibilità presunta si accerta l'esistenza di un altro domicilio o di una nuova residenza sul territorio nazionale, l'ufficiale d'anagrafe dovrà agire nei termini di cui agli articoli 15 e 16 del d.p.r. n. 223/1989.

Per effettuare tali controlli, è opportuno avvalersi, se necessario, della collaborazione dei diversi enti pubblici competenti, quali INPS, Agenzia delle Entrate, pubblica sicurezza, ASL e Camera di commercio, anche mediante i collegamenti diretti ai rispettivi portali.

Per evitare di effettuare cancellazioni indebite, queste operazioni di controllo vanno fatte periodicamente, fissando a priori un lasso di tempo in cui l'ufficiale d'anagrafe svolge questa attività di monitoraggio, in maniera da tenere l'anagrafe il più possibile in ordine.

Per quanto riguarda le persone iscritte nella via virtuale, in quanto aventi la dimora abituale nel comune ma in un immobile occupato abusivamente, l'ufficiale d'anagrafe dovrà applicare la normativa vigente in materia di cancellazione per irreperibilità a seguito di ripetuti accertamenti opportunamente intervallati, ai sensi dell'art. 11 del d.p.r. n. 223/1989.

3.7 La certificazione

Tutti i certificati anagrafici devono essere rilasciati ai sensi dell'art. 33 del d.p.r. n. 223/1989 e cioè a chiunque ne faccia richiesta, previa identificazione del richiedente.

L'ufficiale d'anagrafe rilascia i certificati relativi alla residenza, allo stato di famiglia e a tutte le altre informazioni contenute in ANPR di tutte le persone che vi sono iscritte.

3. Le modalità di iscrizione, verifica e cancellazione

Le eccezioni a questa regola generale devono essere espressamente previste dalla stessa normativa anagrafica, da altre leggi o da provvedimenti giudiziari.

Pertanto, oltre al diretto interessato, chiunque ha il diritto di ottenere un certificato anagrafico relativo a una persona iscritta nella via virtuale, alle medesime condizioni previste per tutte le altre persone.

L'unica eccezione, espressamente prevista per le persone iscritte nella via virtuale, è contenuta nel comma 2 dell'art. 35 del d.p.r n. 223/1989, che vieta di certificare la condizione di senza fissa dimora. In pratica, dal contenuto dei certificati anagrafici non deve risultare evidente che le persone oggetto del certificato sono persone senza fissa dimora, senza tetto o equiparate.

Tale informazione non solo non potrà essere espressamente indicata nel testo del certificato, ma non potrà neppure essere immediatamente desumibile dalla denominazione della via virtuale; si dovranno, pertanto, escludere denominazioni del tipo: via dei senza fissa dimora, via dei senza tetto, via fittizia, eccetera.

Non ci sono eccezioni relative alle modalità di richiesta dei certificati anagrafici, che potranno essere richiesti anche in modalità telematica, alle stesse condizioni e con le stesse limitazioni previste per tutti i certificati anagrafici.

3.8 I modelli specifici: dichiarazione e istituzione della via virtuale

Di seguito vengono allegati due tipi di modelli:

1. Il modello di dichiarazione sostitutiva per l'iscrizione/mutazione anagrafica di persone iscritte in base al domicilio. Tale modello deve essere compilato in aggiunta al modello di iscrizione/mutazione anagrafica. L'intestatario del foglio di famiglia deve compilare il modello ufficiale di trasferimento di residenza, intendendo il trasferimento della residenza sulla base del criterio del domicilio. Ogni persona maggiorenne parte della famiglia deve compilare il modello aggiuntivo allegato (Allegato A).
2. Il modello per l'istituzione della via virtuale, secondo quanto previsto dalla normativa, denominato "Istituzione di un'area di circolazione territorialmente non esistente", a uso dell'ufficiale d'anagrafe (Allegato B).

Allegato A

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA PER LA REGISTRAZIONE DELLE PERSONE SENZA FISSA DIMORA ED EQUIPARATE

(art. 2, comma 3, legge 24 dicembre 1954 n. 1228)

Modulo aggiuntivo alla dichiarazione di residenza

Comune di

Indirizzo

(Denominazione della via territorialmente non esistente / Indirizzo della sede del domicilio)

Generalità

Il/La sottoscritto/a.....

(nome e cognome)

Sesso M ☐ F ☐

Nato/a in () il / /

(Comune o Paese estero)

prov. gg mm aaaa

Codice fiscale

Cittadinanza☐ Cittadino italiano☐ Cittadino di un Paese Unione europea:

(Indicare il Paese)

☐ Cittadino straniero di un Paese extra UE:

(Indicare il Paese)

Provenienza☐ Proveniente dal Comune di.....☐ Proveniente dall'estero

(Indicare il Paese estero di provenienza)

☐ Ricomparso a seguito di cancellazione per irreperibilità nel Comune di.....

Consapevole delle responsabilità penali derivanti dal rilascio di dichiarazioni mendaci nonché della correlata decadenza dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera, ai sensi degli artt. 75 e 76 del d.p.r. n. 445/2000,

(compilare la sezione A oppure la sezione B)

A)

CHIEDE L'ISCRIZIONE NELL'ANAGRAFE NAZIONALE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE DI QUESTO COMUNE IN QUALITÀ DI PERSONA SENZA FISSA DIMORA O SENZA TETTO

e a tal fine DICHIARA

Di non avere dimora abituale in alcun Comune e di potersi qualificare quindi "persona senza fissa dimora" in quanto appartenente ad almeno una delle seguenti categorie:

☐ Persone senza fissa dimora in senso proprio, ovvero coloro che non fermandosi mai a lungo in uno stesso luogo non possiedono i requisiti per essere considerate in senso stretto dimoranti in un luogo specifico e necessitano quindi del riconoscimento di una posizione anagrafica differenziata consistente con il proprio domicilio (artisti, girovaghi, artigiani itineranti, circensi, eccetera);

☐ Senza tetto/senza casa (persone che vivono in strada, soggiornanti di volta in volta in luoghi diversi, in sistemazioni di fortuna senza un riparo che possa essere definito come una soluzione abitativa; persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna);

(Purché non ricadano nell'ambito di convivenza anagrafiche di cui all'art. 5 del d.p.r. n. 233/1989, tenuto conto che in dette circostanze soccorre l'ordinaria iscrizione anagrafica nella stessa collettività)

3. Le modalità di iscrizione, verifica e cancellazione

- ☐ Cittadini italiani residenti all'estero, che non dispongono di un indirizzo di residenza in Italia, che in base all'art. 1, comma 9 della legge 470/1988 non possono essere iscritti all'AIRE

oppure B)

CHIEDE L'ISCRIZIONE NELL'ANAGRAFE NAZIONALE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE DI QUESTO COMUNE come categoria equiparata ai SENZA FISSA DIMORA

e a tal fine DICHIARA

- ☐ Di trovarsi in una sistemazione di sicurezza, il cui indirizzo deve essere tenuto segreto, e non più al proprio indirizzo di residenza in quanto vittima della tratta o a rischio di violenza domestica, attestata da autorità giudiziaria o rapporti di forze di polizia o di centri antiviolenza (CAV) o della struttura di accoglienza (Esempio case rifugio).
- ☐ Che il minore nato il __/__/____
a
è in affido preadottivo, e allega:
decreto del tribunale dei minorenni ☐
altro documento ☐

Le successive informazioni devono essere rese da tutti, sia che abbiano compilato il riquadro A sia che abbiano compilato il riquadro B

Di avere un domicilio/interesse in questo Comune e di fornire a tal fine le seguenti informazioni per l'espletamento delle funzioni d'ufficio:

- Durante la giornata è di norma presente nei seguenti luoghi ove risulta abitualmente reperibile:
.....
- Di trascorrere di norma le ore notturne in:
.....
- Di lavorare presso (indicare il tipo, la sede, l'eventuale datore di lavoro):
.....
- ovvero di essere iscritto nelle liste di disoccupazione del centro per l'impiego di:
.....
- Di essere pensionato; l'ente previdenziale di erogazione della provvidenza è.....
e di riscuotere la pensione presso (banca /posta) in via.....
- Di essere iscritto al sistema sanitario nazionale: indicare la Asl di appartenenza.....
- Di esercitare la potestà genitoriale sui seguenti minori (indicare generalità):
.....
.....
(Indicare anche l'istituto d'istruzione scolastica frequentato dai minori se soggetti ancora all'obbligo di istruzione scolastica)
- Di indicare quali eventuali familiari o legami affettivi di riferimento i seguenti soggetti (indicare generalità e luogo di residenza):
.....
.....
.....
- Di essere titolare di conto corrente /libretto/altro rapporto di provvista finanziaria presso il seguente istituto postale o bancario:

L'iscrizione anagrafica per domicilio. Persone senza fissa dimora e categorie equiparate

- Di indicare altre informazioni utili all'accertamento dell'effettiva presenza nel territorio del Comune (indicare: medico, assistente sociale, associazioni di riferimento, parrocchia, altro):

.....

.....

.....

Oppure

- ☐ Di non essere né domiciliato né abitualmente dimorante in altro Comune e quindi di avere diritto all'iscrizione anagrafica in questo Comune, in quanto

(comune di nascita / comune di nascita del padre o della madre)

Recapiti e/o contatti per eventuali comunicazioni

Tutte le comunicazioni inerenti alla presente dichiarazione e quelle successive all'iscrizione anagrafica inviate da questo ufficio e da tutti gli altri uffici comunali, dovranno essere inviate ai seguenti recapiti:

- ☐ telefono cellulare
- ☐ domicilio digitale
- ☐ indirizzo posta elettronica (e-mail o pec)
- ☐ Indirizzo di recapito posta:

Luogo e data,

Firma

.....

3. Le modalità di iscrizione, verifica e cancellazione

CONSENSO AL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

Regolamento 679 /2016/UE Informativa interessati

Ai sensi e per gli effetti degli articoli 13 e 14 del Regolamento 679/2016/UE General data protection Regulation, informiamo che il Comune tratta i dati personali da lei forniti e liberamente comunicati. Il Comune garantisce che il trattamento dei suoi dati personali si svolge nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della sua dignità, un particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali.

Tutto ciò premesso il/la sottoscritto/a
Nato/a a () il / /, codice fiscale
acconsente ed autorizza espressamente al trattamento dei propri dati personali per le finalità e istituzionali del Comune nei termini più analiticamente indicati nell'allegata informativa privacy.

Luogo e data,

Firma

N.B. la compilazione della presente dichiarazione sostitutiva, a cui deve risultare sempre allegato un documento d'identità in corso di validità del dichiarante, va resa unitamente alla compilazione del modulo di dichiarazione di residenza. Il presente modello di autocertificazione, in ragione dei rispettivi contenuti strettamente personali e riferibili a ciascun soggetto che intenda avvalersi dell'iscrizione anagrafica presso l'indirizzo virtuale deve essere reso senza eccezione alcuna da ciascun soggetto maggiorenne che intenda avvalersi di detta forma di iscrizione anagrafica.

Allegato B

ISTITUZIONE DI UN'AREA DI CIRCOLAZIONE TERRITORIALMENTE NON ESISTENTE
(Ai sensi della legge n. 1228/1954 e del d.p.r. n. 223/1989)

Prot. n. del

L'UFFICIALE D'ANAGRAFE

Considerato che l'art. 2, comma 3 della legge n. 1228/54 e l'art. 1 del d.p.r. n. 223/1989 dispongono che le persone senza fissa dimora aventi un domicilio nel comune o, in alternativa, in virtù della nascita delle stesse, del padre o della madre, possano eleggere domicilio in un comune, pur non essendo ivi residenti, al solo fine di ottenere l'iscrizione anagrafica;

Visto il punto 7 delle Avvertenze e note illustrative al regolamento anagrafico emanate dall'ISTAT nel 1992 in cui si ravvisa l'opportunità di individuare una via comunale convenzionale ove poter iscrivere i senza fissa dimora che abbiano eletto domicilio nel comune;

Ritenuto di provvedere in conformità alle norme anagrafiche e alle disposizioni impartite dall'ISTAT, organo di vigilanza ai sensi dell'art. 54 del d.p.r. 30/05/1989 n. 223;

Visto

il d.lgs. 18/08/2000 n. 267 e successive modificazioni ed integrazioni;
la legge anagrafica n. 1228/1954 e successive modificazioni ed integrazioni;
il regolamento anagrafico approvato con d.p.r. n.223/1989 e successive modificazioni ed integrazioni;

DISPONE

1. l'istituzione di un'area di circolazione convenzionale, territorialmente non esistente, alla quale viene attribuita la seguente denominazione:

.....

2. che nella suddetta via siano iscritte:

(barrare le categorie incluse)

- ☐ Persone senza fissa dimora in senso proprio
☐ Persone senza tetto/senza casa
☐ Cittadini italiani residenti all'estero, che non dispongono di un indirizzo di residenza in Italia, che in base all'art. 1, comma 9 della legge 470/1988 non possono essere iscritti all'AIRE
☐ Persone in sistemazione di sicurezza: persone vittime della tratta o a rischio di violenza domestica
☐ Minori in affidamento preadottivo
☐ Persone che vivono in abitazioni occupate abusivamente

3. la comunicazione del presente provvedimento all'Istat, alla Prefettura e agli Uffici del Comune Interessati

Luogo e data

L'ufficiale d'anagrafe

.....

4. I RIFERIMENTI NORMATIVI E GIURISPRUDENZIALI

4.1 La normativa

✓ **Regio decreto 16 marzo 1942, n. 262 - Approvazione del testo del Codice civile**

Articolo 43 - Domicilio e residenza

Comma 1. Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi.

Comma 2. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

Articolo 47 - Elezione di domicilio

Comma 1. Si può eleggere domicilio speciale per determinati atti o affari.

Comma 2. Questa elezione deve farsi espressamente per iscritto.

✓ **Legge 24 dicembre 1954, n. 1228 - Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente**

Articolo 1

Comma 3. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge.

Articolo 2

Comma 3. Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio si considera residente nel comune di nascita. (Sostituito dal comma 38 dell'articolo 3, l. 15 luglio 2009, n. 94).

Comma 4. È comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'Interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'Interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA. (Aggiunto dal comma 39 dell'articolo 3, l. 15 luglio 2009, n. 94).

Comma 5. Per i nati all'estero si considera comune di residenza quello di nascita del padre o, in mancanza, quello della madre. Per tutti gli altri, soggetti all'obbligo della residenza, ai quali non possano applicarsi i criteri sopraindicati, è istituito apposito registro presso il Ministero dell'Interno.

✓ **Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 - Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente**

Articolo 1 - Anagrafe della popolazione residente

Comma 1. L'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio.

Comma 2. L'anagrafe è costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza.

Comma 3. Nelle schede di cui al comma 2 sono registrate le posizioni anagrafiche desunte dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli uffici di stato civile.

Articolo 18 - Procedimento d'iscrizione e mutazione anagrafica (come modificato dal d.p.r. 30 luglio 2012, n. 154)

Comma 1. Entro due giorni lavorativi successivi alla ricezione delle dichiarazioni di cui all'articolo 13, comma 1, lettere a), b) e c), l'ufficiale d'anagrafe effettua le iscrizioni o le registrazioni delle mutazioni anagrafiche dichiarate, con decorrenza dalla data della presentazione delle dichiarazioni.

Articolo 18-bis - Accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti (aggiunto dal d.p.r. 30 luglio 2012, n. 154)

Comma 1. L'ufficiale d'anagrafe, entro quarantacinque giorni dalla ricezione delle dichiarazioni rese ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b) e c), accerta la effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione. Se entro tale termine l'ufficiale d'anagrafe, tenuto anche conto degli esiti degli eventuali accertamenti svolti dal comune di provenienza, nel caso di iscrizione per trasferimento da altro comune, non invia all'interessato la comunicazione di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della ricezione della dichiarazione, ai sensi dell'articolo 20 della legge citata.

Comma 2. Qualora a seguito degli accertamenti di cui al comma 1 sia effettuata la comunicazione di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non vengano accolte le osservazioni presentate o sia decorso inutilmente il termine per la presentazione delle stesse, l'ufficiale d'anagrafe provvede al ripristino della posizione anagrafica precedente, con decorrenza dalla data di ricezione della dichiarazione.

Comma 3. Il ripristino di cui al comma 2 comporta la cancellazione dell'interessato a decorrere dalla data della ricezione della dichiarazione di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a). Nel caso di dichiarazione d'iscrizione per trasferimento da altro comune o da comune di iscrizione AIRE, l'ufficiale d'anagrafe comunica immediatamente il provvedimento di cancellazione adottato al comune di provenienza o di iscrizione AIRE, al fine del ripristino della posizione anagrafica dell'interessato con decorrenza dalla data di ricezione della dichiarazione.

Articolo 20 - Schede individuali (come modificato dal d.p.r. 17 luglio 2015, n. 126)

Comma 1. A ciascuna persona residente nel comune deve essere intestata una scheda individuale, sulla quale devono essere obbligatoriamente indicati il cognome, il nome, il sesso, la data e il luogo di nascita, il codice fiscale, la cittadinanza, l'indirizzo dell'abitazione.

4. I riferimenti normativi e giurisprudenziali

Nella scheda sono altresì indicati i seguenti dati: la paternità e la maternità, ed estremi dell'atto di nascita, lo stato civile, ed eventi modificativi, nonché estremi dei relativi atti, il cognome e il nome del coniuge, la professione o la condizione non professionale, il titolo di studio, gli estremi della carta d'identità, il domicilio digitale, la condizione di senza fissa dimora.

Articolo 35 - Contenuto dei certificati anagrafici (come modificato dal d.p.r. 17 luglio 2015, n. 126)

Comma 2. Non costituiscono materia di certificazione le notizie riportate nelle schede anagrafiche concernenti la professione, arte o mestiere, la condizione non professionale, il titolo di studio, il domicilio digitale, la condizione di senza fissa dimora e il titolo di soggiorno.

- ✓ **Ministero dell'Interno, Decreto 6 luglio 2010 - Modalità di funzionamento del registro delle persone senza fissa dimora, a norma dell'articolo 2, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificato dall'articolo 3, comma 39, della legge 15 luglio 2009, n. 94**

Articolo 1

Comma 1. Il registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora istituito presso il Ministero dell'Interno dall'articolo 2, comma 4, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificato dall'articolo 3, comma 39, della legge 15 luglio 2009, n. 94, è tenuto dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per i servizi demografici.

Articolo 2

Comma 1. I comuni, iscritto il soggetto nell'anagrafe della popolazione residente, ai sensi dell'articolo 1, terzo comma della legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e successive modificazioni, evidenziano la posizione anagrafica di senza fissa dimora nell'Indice nazionale delle anagrafi, di cui all'articolo 1, quinto comma della medesima legge n. 1228/1954.

Comma 2. Le modalità tecniche di costituzione e funzionamento del registro di cui all'articolo 1 sono fissate nell'allegato tecnico che costituisce parte integrante del presente decreto.

Articolo 3

Comma 1. Il registro di cui all'articolo 1 è formato dai campi valorizzati relativi alle posizioni anagrafiche di senza fissa dimora.

Comma 2. Al registro accede esclusivamente il Ministero - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per i servizi demografici, mediante apposita funzione di ricerca, per le finalità di tenuta e di conservazione del registro.

- ✓ **Decreto-legge 28 marzo 2014 n. 47 - Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015 (convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2014 n. 80)**

Articolo 5 - Lotta all'occupazione abusiva di immobili. Salvaguardia degli effetti di disposizioni in materia di contratti di locazione

Comma 1. Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli



atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, gli atti aventi a oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nelle forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento. Al fine di consentire ai soggetti somministranti la verifica dei dati dell'utente e il loro inserimento negli atti indicati nel periodo precedente, i richiedenti sono tenuti a consegnare ai soggetti somministranti idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Comma 1-bis. I soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva.

Comma 1-ter. Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

Comma 1-quater. Il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie.

- ✓ **Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero**
- ✓ **Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 - Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri**

4.2 Le direttive del Ministero dell'Interno¹

- ✓ **Ministero dell'Interno, Circolare n. 8 del 29 maggio 1995 - Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, di cittadini italiani**

In relazione a recenti notizie, riportate con evidenza dagli organi di stampa, circa il comportamento seguito da un'amministrazione comunale nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica avanzate da cittadini italiani, questo Ministero, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, ritiene necessario effettuare alcune puntualizzazioni sulla tematica in questione, affinché da parte dei sindaci venga adottata una linea di condotta uniforme su tutto il territorio nazionale evitando, così, discriminazioni a danno dei cittadini da comune a comune.

¹ Cfr. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/253/PEZZONI4.pdf.

4. I riferimenti normativi e giurisprudenziali

Innanzitutto, va ricordato che il servizio anagrafico, unicamente ad altri, è un servizio di competenza dello Stato, gestito dai comuni per conto dello stesso e il sindaco, nel gestire tale servizio in veste di ufficiale di anagrafe, agisce quale ufficiale di Governo cioè quale organo dello Stato e non quale capo dell'amministrazione comunale (articolo 10 della legge 8 giugno 1990, n. 142).

Ne consegue, pertanto che necessariamente nella gestione di tale servizio il sindaco deve uniformarsi alla vigente legislazione nazionale che non può, peraltro, subire interferenze da parte di altre normative ed, in particolare, di quelle, regionali, nonché alle direttive impartite nella materia dai competenti organi governativi.

Pertanto il sindaco quale ufficiale di anagrafe e di Governo, nell'esaminare le domande di iscrizione anagrafica presentate dai cittadini italiani, deve osservare scrupolosamente la legislazione vigente che è costituita dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, per quel che concerne la popolazione residente in Italia, e dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470, e dal decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1989, n. 323, relativamente ai cittadini italiani residenti all'estero.

Orbene, dall'esame di detta normativa si evince che la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tale modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'articolo 16 della Carta costituzionale.

Alla luce delle suesposte considerazioni, appaiono pertanto contrari alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini, quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedono una documentazione comprovante lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio comunale, ovvero la disponibilità di un'abitazione, e magari, nel caso di persone coniugate, la contemporanea iscrizione di tutti i componenti il nucleo familiare, ovvero procedono all'accertamento dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico del richiedente l'iscrizione.

Tali comportamenti sembrano richiamare in vigore quei provvedimenti contro l'urbanesimo, risalenti alla legge 6 luglio 1939, n. 1092, che venne abrogata con la successiva legge 10 febbraio 1961, n. 5.

Nel rammentare che il concetto di residenza, come affermato da costante giurisprudenza e da ultimo dal tribunale amministrativo regionale, del Piemonte con sentenza depositata il 24 giugno 1991, è fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali, occorre sottolineare che non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte.

Tale istituto, che da sempre costituisce uno dei criteri guida nella gestione delle anagrafi comunali, condiviso sia da questo Ministero sia dall'Istituto nazionale di statistica, è conseguente al fine cui è ispirata la legislazione anagrafica e cioè la rilevazione delle situazioni di fatto.

In pratica la funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale, né tale funzione può essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di considerazione, quale ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico.

Dalle suesposte considerazioni emerge che compito precipuo dell'ufficiale di anagrafe è quello di accertare la corrispondenza tra quanto dichiarato dal cittadino, cioè l'intenzione di risiedere, nel comune, e la *res facti*, ovverosia l'effettiva presenza abituale dello stesso, che dovrà formare oggetto di apposito accertamento disposto dall'ufficiale di anagrafe, cui spetti esclusivamente la decisione finale – accoglimento o meno – della richiesta di iscrizione anagrafica.

A formare tale convincimento ben possono concorrere altri elementi di valutazione, quale l'esercizio di un qualsiasi tipo di attività lavorativa, l'acquisto o la locazione di un immobile da adibire ad abitazione, ma non può certo presumersi che in mancanza di tali elementi il soggetto non potrà dimorare abitualmente. Un simile comportamento adottato dall'ufficiale di anagrafe è censurabile non solo avuto riguardo alla legislazione anagrafica, ma, oltretutto, alla luce del disposto dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che impone l'obbligo della motivazione dei provvedimenti adottati dalle pubbliche amministrazioni. In effetti, in presenza di quello che costituisce un diritto-dovere del cittadino, richiedere e avere la residenza anagrafica, non si può assolutamente ipotizzare l'esistenza di una discrezionalità dell'amministrazione comunale, ma soltanto il dovere di compiere un atto dovuto ancorato all'accertamento obiettivo di un presupposto di fatto, e cioè la presenza abituale del soggetto sul territorio comunale.

Con ciò non si vuol certo sostenere che vadano accolte indiscriminatamente le richieste di iscrizione anagrafica in base alla sola manifestazione di volontà dell'interessato, ma affermare la necessità di attenersi scrupolosamente alla vigente legislazione e alle istruzioni impartite sia da questo Ministero sia dall'Istituto nazionale di statistica, che ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, esercitano la vigilanza sulla regolare tenuta delle anagrafi.

Infatti, d'intesa con il suddetto Istituto, è stato predisposto il verbale di accertamento da usarsi dalla polizia municipale, su richiesta dell'ufficiale di anagrafe, per gli accertamenti da effettuare in caso di cambio di residenza e di abitazione.

Dall'esame dell'esemplare di tale verbale riportato a pagina 120 del volume "Note ed Avvertenze" edito dall'Istat si trae un complesso di notizie che, nel loro insieme, sono mirate a determinare, il convincimento dell'ufficiale di anagrafe sull'abitualità della dimora del soggetto.

Ovviamente l'accertamento non si esaurirà nella compilazione del predetto verbale e l'ufficiale di anagrafe potrà assumere *aliunde* ulteriori elementi utili allo scopo, ma non può assolutamente sostenersi che le risposte alle domande indicate nel verbale in questione devono essere necessariamente confortate da idonea documentazione a carico dell'interessato.

Nel ribadire l'importanza della problematica in questione, che investe un settore dell'attività amministrativa dei comuni particolarmente, delicato anche per la stretta connessione con la materia elettorale, si pregano le SS.LL. di voler dare la massima diffusione al presente documento presso i comuni della provincia, richiamando la particolare attenzione dei signori sindaci sulle responsabilità sia di ordine penale sia amministrativo, che potrebbero loro derivare da una impropria gestione del servizio anagrafico.

Ciò anche al fine di prevenire il verificarsi di ulteriori episodi; che danneggiano non solo il cittadino ma anche l'immagine dei pubblici poteri.

Si prega, infine, di segnalare a questo Ministero se, nell'ambito della provincia, si siano verificate situazioni analoghe a quella segnalata, dando notizie degli interventi svolti.

4. I riferimenti normativi e giurisprudenziali

- ✓ **Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali. Circolare n. 19 del 7 agosto 2009 - Legge 15 luglio 2009 n. 94 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica". Indicazioni in materia di anagrafe e di stato civile²**

L'articolo 3, con il comma 38 sostituisce il terzo comma dell'articolo 2 della legge anagrafica n. 1228/1954 e con il comma 39 inserisce un comma dopo il terzo del medesimo articolo. Si riporta il nuovo testo delle parti modificate:

"Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta d'iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita. È comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'Interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'Interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA SAIA".

Le modifiche introdotte riguardano le modalità d'iscrizione anagrafica della persona che non ha fissa dimora e che pertanto non può indicare, al momento della richiesta d'iscrizione, un luogo di dimora abituale presso il quale sia accertabile la propria presenza.

Per tali casi viene precisato che l'interessato all'atto della richiesta di iscrizione deve fornire "gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio".

La norma, che si applica alle nuove iscrizioni, intende evitare che all'iscrizione anagrafica presso un domicilio corrisponda una situazione d'irreperibilità dell'interessato.

- ✓ **Nota della Prefettura di Padova. Ufficio Territoriale del Governo, Area II - Ufficio Enti Locali (Protocollo n. f. 3178/2015 del 2 marzo 2015)**

Oggetto: Articolo 5 decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 convertito con modificazioni nella legge 23 maggio 2014, n.80 Iscrizione anagrafica e perdita della residenza

Si trascrive, per conoscenza e norma, l'atto di risoluzione del Ministero dell'Interno - DAIT - Direzione Centrale per i Servizi Demografici, emanato con nota n. 633 del 24 febbraio 2015, che, di seguito ai primi spunti di indirizzo ermeneutico a suo tempo diramati con circolare n. 14 del 6 agosto 2014, approfondisce e sviluppa interessanti elementi di riflessione e di inquadramento sistematico sull'argomento in oggetto che, come è noto, ha assunto profili alquanto controversi con l'entrata in vigore della suindicata normativa.

Il testo ministeriale è il seguente:

"La funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata di soggetti sul territorio comunale (cfr. Circolare Ministero dell'Interno n. 8 del 29.5.1995). Tale principio, tuttora vigente e prevalente, ha indubbiamente subito una limitazione, seppure parziale e circoscritta a casi ben determinati, a opera dell'articolo 5 del D.L. n. 47 del 2014.

² Cfr. <https://dait.interno.gov.it/documenti/circ-019-servdemo-07-08-2009.pdf>.

Non v'è dubbio che l'interpretazione della nuova norma che l'ufficiale d'anagrafe deve applicare in sede di riconoscimento del diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti, debba tenere nella massima considerazione l'intero corpo normativo anagrafico e i principi sui quali si basa tale ordinamento, come perfettamente espressi dalla sopra richiamata Circolare n. 8 del 1995.

Pertanto, l'articolo 5 del D.L. n. 47 in questione prevede la nullità dell'iscrizione anagrafica di chi occupa abusivamente un immobile "in relazione all'immobile medesimo", con ciò ammettendo implicitamente (e non potrebbe essere il contrario) la sussistenza del diritto primario all'iscrizione anagrafica anche di coloro che trasferiscano e riescano a stabilire, nonostante tutto, la loro dimora abituale in un immobile occupato abusivamente.

Occorre rilevare che l'ordinamento anagrafico, al fine di consentire a tutti gli aventi diritto, senza alcuna eccezione, di essere iscritti nel registro dell'anagrafe della popolazione residente, individua due principali criteri di cui uno prioritario che è "il luogo di dimora abituale" e uno secondario che è "il domicilio"; criterio residuale utilizzabile nel caso in cui risulti impossibile applicare il criterio della dimora abituale. Naturalmente, finché nessuna legge imponeva il divieto di iscrizione anagrafica nel luogo di dimora abituale, qualunque esso fosse, il criterio del "domicilio" poteva e doveva essere riservato esclusivamente alle persone prive di dimora abituale e cioè alle persone senza fissa dimora. Ora, però, a seguito delle disposizioni dell'articolo 5 del D.L. n. 47 del 2014, l'interessato non potrebbe risiedere e non può essere iscritto nel luogo di dimora abituale e quindi al suo indirizzo effettivo, se relativo a un immobile occupato abusivamente.

I principi sanciti dalla legge anagrafica, in particolare dal chiaro disposto dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n.1228, dispongono che tutte le persone che vivono e continueranno a vivere stabilmente sul territorio di un comune debbano essere iscritte nell'anagrafe di quel comune (nell'ANPR, quando sarà attiva l'Anagrafe Nazionale). Poiché il criterio generale e prevalente del "luogo di dimora abituale" non può essere applicato a coloro che abitano in un immobile occupato abusivamente, non è possibile individuare altra soluzione se non l'iscrizione "per domicilio", in analogia con le persone senza fissa dimora. Tale soluzione, alla quale si dovrà ricorrere solo in *extrema ratio*, garantisce il rispetto del diritto all'iscrizione anagrafica e, di conseguenza, di tutti i diritti costituzionalmente garantiti (diritto all'identità, al voto, all'assistenza sanitaria, eccetera) per i quali essa costituisce il presupposto fondamentale".

In relazione a quanto sopra, si pregano le SS.LL. di affidare il contenuto dell'approfondimento ministeriale alla diligente attenzione degli uffici d'anagrafe, per le conseguenti applicazioni operative.

✓ **Nota della Prefettura. Ufficio Territoriale del Governo di Avellino** (Protocollo n. 4032-4035/13-13/Area II del 23 febbraio 2015)

Oggetto: Decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito nella legge 23 maggio 2014, n. 80 - Modalità di applicazione dell'articolo 5 rubricato "Lotta all'occupazione abusiva di immobili - salvaguardia degli effetti delle disposizioni in materia di contratti di locazione". Chiarimenti

Al fine di corrispondere ai numerosi quesiti pervenuti sull'argomento e di raggiungere una uniformità di comportamento tra gli operatori dei Comuni si forniscono,

4. I riferimenti normativi e giurisprudenziali

sentito al riguardo anche il Ministero dell'Interno, i seguenti chiarimenti in ordine alle modalità di applicazione della normativa in oggetto.

[...]

L'articolo 5 del menzionato D.L. n. 47/2014 sancisce, infatti, il divieto di iscrivere in un alloggio chi lo occupa senza titolo "in relazione all'immobile medesimo", e non prevede invece divieto assoluto di iscrizione anagrafica di colui che è privo di un titolo di occupazione di un immobile. I principi sanciti dalla legge anagrafica, in particolare dal chiaro disposto dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, dispongono che tutte le persone che vivono e continueranno a vivere stabilmente sul territorio di un Comune debbano essere iscritte nell'anagrafe di quel Comune e, quindi, inserite nell'A.N.P.R. Poiché il criterio generale e prevalente del "luogo della dimora abituale" non può essere applicato a coloro che abitano in un immobile occupato abusivamente, non è possibile individuare altra soluzione se non l'iscrizione "per domicilio", in analogia con le persone senza fissa dimora. Tale soluzione, alla quale si dovrà ricorrere solo come *extrema ratio*, garantisce il rispetto del diritto all'iscrizione anagrafica e, di conseguenza, di tutti i diritti costituzionalmente garantiti (diritto all'identità, al voto, all'assistenza sanitaria, eccetera) per i quali essa costituisce il presupposto fondamentale.

4.3 Le indicazioni dell'Istat

✓ **Anagrafe della popolazione. Legge e regolamento anagrafico (legge 24 dicembre 1954, n. 1228; D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223). Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE. Metodi e norme serie B n. 29 edizione 1992, Istat**

A - Avvertenze generali sulle disposizioni contenute nella legge

3. Una delle innovazioni più importanti della legge è costituita dalla estensione della disciplina anagrafica anche alle persone senza fissa dimora che in precedenza erano sempre sfuggite a ogni registrazione.

Anzitutto è bene precisare che ai fini anagrafici non deve essere considerata persona senza fissa dimora colui che per ragioni professionali o per mancanza di alloggio stabile si sposti frequentemente nell'ambito dello stesso Comune; è evidente, infatti, che in una simile circostanza l'unico problema che potrà sorgere sarà quello di stabilire l'indirizzo da riportare negli atti anagrafici, problema che, peraltro, potrà essere generalmente risolto interpellando lo stesso interessato.

Persona senza fissa dimora è, invece, ai fini anagrafici, chi non abbia in alcun Comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l'accertamento della residenza (girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti, eccetera); orbene, per tali persone si è adottato il criterio dell'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio. Infatti il domicilio, e cioè il luogo in cui una persona stabilisce la sede principale dei suoi affari e interessi, è l'unico elemento che possa legare il senza fissa dimora a un determinato Comune; inoltre l'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio viene incontro ai legittimi interessi del cittadino senza fissa dimora, conferendogli la possibilità di iscriversi nell'anagrafe di quel Comune che possa essere considerato – nei continui spostamenti dipendenti dalla natura della sua attività professionale – come quello dove più frequentemente egli fa capo, ovvero ha dei parenti o un centro di affari o un rappresentante o addirittura il solo recapito e che per lui sia più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti.

4. La scelta dell'elezione del domicilio ai fini anagrafici deve essere lasciata, evidentemente, all'interessato.
- La legge ha previsto anche il caso in cui non sia possibile ottenere dall'interessato l'elezione di domicilio; questa ipotesi dovrebbe costituire una eccezione e quindi il criterio suppletivo dell'iscrizione nel Comune di nascita si deve considerare una "*extrema ratio*" alla quale far ricorso in casi eccezionali.
- È bene precisare, in questa sede, che l'articolo in questione, allorché dispone: "Per tutti gli altri, soggetti all'obbligo della residenza, ai quali non possano applicarsi i criteri sopraindicati, è istituito apposito registro presso il Ministero dell'Interno", intende riferirsi a persone senza fissa dimora che non siano nate in Italia e i cui genitori non siano parimenti nati in Italia e per le quali non sia possibile accertare il Comune di domicilio.
- Infatti in qualsiasi altra ipotesi l'applicazione dei criteri contemplati dall'articolo 2 della legge sarebbe sufficiente a evitare il ricorso all'iscrizione nel predetto registro.

B - Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico

7. [...] Esempi di "altre iscrizioni" sono:

[...]

- L'iscrizione di un "senza fissa dimora" quando per lo stesso non è possibile dar corso a un trasferimento di residenza poiché non iscritto in altro Comune italiano.

Se il senza fissa dimora non ha un recapito o un vero e proprio domicilio (sede principale dei propri affari) nel Comune, ma elegge domicilio al solo fine di chiedere e ottenere l'iscrizione anagrafica, come suo diritto, si presenta il problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici. In tal caso, in analogia al Censimento, che prescrive l'istituzione in ogni Comune di una sezione speciale "non territoriale" nella quale vengono elencati e censiti come residenti tutti i "senza tetto", si ravvisa la necessità che anche in anagrafe venga istituita una via, territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe (ad esempio via.... seguita dal nome dello stesso comune, via della Casa Comunale, eccetera). In questa via verranno iscritti con numero progressivo dispari sia i "senza tetto" risultanti residenti al censimento, sia i "senza fissa dimora" che eleggono domicilio nel Comune ma che in realtà non hanno un vero e proprio recapito nel Comune stesso.

Per altre simili necessità, ma al di fuori dei casi sopradetti, potrà essere utilizzata la stessa via con i numeri progressivi pari.

Nell'impossibilità di contattare, in ogni momento, gli iscritti predetti, ogni notizia agli stessi s'intende notificata, a tutti gli effetti, con la pubblicazione all'albo pretorio.

4. I riferimenti normativi e giurisprudenziali

4.4 La giurisprudenza

✓ Sentenze

Corte di Cassazione civile, sentenza n. 775 del 20 luglio 1999

Corte di Cassazione civile, ordinanza n. 5006 dell'8 marzo 2005

Corte di Cassazione civile, sentenza n. 32213 del 9 giugno 2010

Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 11044 del 16 dicembre 2022

Corte d'Appello di Firenze, prima sezione civile, R.G. 2909/2018, 26 aprile 2022

Tribunale di Milano, sentenza n. 10257 del 2 giugno 2003

Tribunale di Palermo, prima sezione civile, RG 16219/10, 8 agosto 2012

Tribunale Ordinario di Roma, prima sezione civile, sentenza n. 4013 del 28 febbraio 2017

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Associazione Avvocato di strada Onlus. 2019. *Senza tetto non senza diritti. Rapporto di ricerca su residenza anagrafica e persone senza dimora*. Bologna, Italia: Avvocato di strada. <https://www.avvocatodistrada.it/senza-tetto-non-senza-diritti-il-nostro-rapporto-di-ricerca-su-residenza-anagrafica-e-persone-senza-dimora/>.
- Colucci, M., S. Gallo, ed E. Gargiulo. (a cura di). 2023. *La residenza contesa. Rapporto 2022 sulle migrazioni interne in Italia*. Bologna, Italia: Il Mulino.
- Ettore, M.G., A. Silvestrini, e S. Cariello. (a cura di). 2010. *Guida alla vigilanza anagrafica*. Metodi e norme n. 48. Roma, Italia: Istat. http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110304_00/mn_10_48_guida_vigilanza_anagrafica.pdf.
- Gargiulo, E. 2022. *(Senza) residenza. L'anagrafe tra selezione e controllo*. Torino, Italia: Eris (ass. cult. Eris).
- Istituto Nazionale di Statistica - Istat. 2022. *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2021*. Comunicato stampa. Roma, Italia: Istat. <https://www.istat.it/it/files/2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>.
- Istituto Nazionale di Statistica - Istat. 2014. *La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia*. Letture Statistiche - Metodi. Roma, Italia: Istat. https://www.istat.it/it/files/2014/06/17915_Senza_dimora.pdf.
- Istituto Nazionale di Statistica - Istat. 1992. *Anagrafe della popolazione. Legge e regolamento anagrafico (legge 24 dicembre 1954, n. 1228; D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223). Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE*. Metodi e norme, Serie B, n. 29. Roma, Italia: Istat. https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2018/02/Circolare_Istat_29_1992.pdf.
- Minardi, R., e N. Masotti. 2019. *La residenza fittizia per senza dimora. Indicazioni operative*. Bologna, Italia: Direzione generale Cura della persona, salute e welfare, Regione Emilia-Romagna. <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2019/10/quaderno-La-residenza-fittizia-per-senza-fissa-dimora-web-002.pdf>.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali - MLPS. 2015. *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma, Italia: MLPS. <https://poninclusione.lavoro.gov.it/sites/default/files/2023-02/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf>.
- Morozzo della Rocca, P. 2017. *I luoghi della persona e le persone senza luogo. Itinerari di diritto civile ed anagrafico*. Rimini, Italia: Maggioli Editore.
- Servizio centrale del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR. 2014. *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, Roma, Italia: SPRAR. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_lineeguida.pdf.

