

## LE MODIFICHE ALLA NORMATIVA ANAGRAFICA INTRODOTTE DAL "DECRETO SICUREZZA"

### L'ISCRIZIONE DELLE PERSONE SENZA FISSA DIMORA

Di Romano Minardi

I Servizi Demografici n 10/2009

## LA NUOVA NORMATIVA ANAGRAFICA IN MATERIA DI ISCRIZIONE DELLE PERSONE "SENZA FISSA DIMORA"

Scongiurato il pericolo di uno stravolgimento dei principi e delle modalità vigenti per l'iscrizione anagrafica delle persone "residenti", resta da analizzare l'impatto della parziale riforma della legge n. 1228/1954, ad opera della legge 15 luglio 2009, n. 94, sull'altra categoria di persone aventi diritto all'iscrizione anagrafica, e cioè le persone "senza fissa dimora" le quali, non potendo essere iscritte sulla base della loro residenza, hanno ugualmente diritto all'iscrizione anagrafica in base al "domicilio" [\(nota 1\)](#).

In questo caso, purtroppo, il legislatore ha perduto un'ottima occasione per disciplinare un istituto anagrafico che ha dimostrato, soprattutto in questi ultimi anni, di essere ormai inadeguato a rispondere efficacemente alla nuova realtà sociale costituita dal variegato mondo delle persone prive di una stabile dimora o, più frequentemente, prive di una qualsiasi abitazione.

Fino a qualche decennio fa la questione dei "senza fissa dimora", da un punto di vista prettamente anagrafico, riguardava essenzialmente due categorie di persone: gli zingari e coloro che, per motivi legati alla particolarità del loro lavoro e alla necessità di frequenti spostamenti, erano quasi costretti a vivere in roulotte, o comunque in condizioni di precarietà abitativa (giostrai, circensi, girovaghi, ecc).

Oggi la situazione è cambiata radicalmente e appartengono alla categoria di coloro che hanno diritto all'iscrizione anagrafica in qualità di "senza fissa dimora" soprattutto le persone in grave difficoltà per questioni economiche, sociali o familiari (clochard, senza tetto, ecc.), oltre ad una nuova realtà, quella dei cittadini stranieri, che ha visto un fortissimo incremento soprattutto negli anni più recenti.

Non può certo sfuggire, e nemmeno è stato mai negato nei commenti politici che hanno accompagnato l'iter della riforma, il fatto che la modifica di questa norma anagrafica sia stata inserita proprio nel cosiddetto "pacchetto sicurezza": evidentemente, i veri destinatari delle nuove regole sono proprio i cittadini stranieri, fermo restando che esse dovranno essere applicate indistintamente anche ai cittadini italiani e ai comunitari [\(nota 2\)](#)

L'art. 3, comma 38, della legge 15 luglio 2009, n. 94, avente ad oggetto: "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", sostituisce il terzo comma dell'art. 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e, con il comma 39, aggiunge un nuovo comma, dopo il terzo, allo stesso articolo 2. il principio cardine dell'iscrizione delle persone senza fissa dimora resta immutato, così come resta immutato il diritto soggettivo delle persone che si trovano in tale particolare condizione ad essere iscritte nell'anagrafe della popolazione residente.

Cambiano, seppure non in maniera radicale, le modalità dell'iscrizione stessa. In effetti, occorre rilevare che né la legge n. 1228 del 1954, né il relativo regolamento di esecuzione approvato con d.P.R. n. 223 del 1989, hanno disciplinato le modalità di iscrizione anagrafica delle persone senza dimora [\(nota 3\)](#).

La riforma introdotta dalle norme del cosiddetto "pacchetto sicurezza", come già osservato, è un'occasione perduta per porre rimedio a tale carenza normativa; infatti, il legislatore, evidentemente troppo preoccupato di porre ogni possibile ostacolo all'iscrizione di queste persone, ha perduto di vista il vero problema che era (e, probabilmente, resterà) l'applicazione di questo istituto in maniera corretta ed omogenea su tutto il territorio nazionale, oltre alle conseguenze sociali e, soprattutto, economiche che il fenomeno dei senza tetto comporta per le già sofferenti casse comunali.

La novità, oltre all'istituzione di un apposito registro presso il Ministero dell'interno, consiste nell'obbligo da parte della persona senza fissa dimora di fornire all'ufficio anagrafe, al momento della richiesta di iscrizione, "gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio".

L'errore più grave sarebbe quello di confondere il "domicilio" con la "residenza" e, considerando che gli uffici anagrafe sono oltre 8.000 (quanti sono i comuni italiani) e che la formazione dei dipendenti non è, purtroppo, compresa fra le priorità delle amministrazioni comunali, non si può affatto escludere nemmeno questa deprecabile possibilità.

La formulazione della norma lascia comunque alquanto perplessi; è risaputo che il **domicilio**, in quanto sede dei propri affari e interessi, appartiene alla sfera della discrezionalità personale e della scelta individuale di ogni persona.

L'Istat, molto opportunamente, aveva riportato il concetto di "**domicilio**" utilizzato ai fini anagrafici, nell'ambito del "**domicilio speciale**" ex art. 47 del c.c. (nota 4/a), pur lasciando aperta anche la possibilità che l'interessato indicasse un suo "**recapito**" o un luogo già identificabile come "domicilio" in quanto sede di propri affari e interessi, di qualsiasi natura.

In pratica, la **persona senza fissa dimora**, che quindi non poteva essere iscritta sulla base del requisito della "**residenza**", aveva ampia libertà di scelta del comune in cui chiedere l'**iscrizione anagrafica**; scelta che poteva ricadere sia in un comune dove l'interessato aveva un **recapito**, sia in un comune in cui già esisteva un **domicilio**, sia in un comune nel quale eleggere **domicilio speciale** "al solo fine di chiedere ed ottenere l'**iscrizione anagrafica**".

La modifica dell'art. 2 della legge anagrafica sembrerebbe escludere quest'ultima possibilità, lasciando impregiudicate le altre due opzioni.

Come già si è avuto modo di osservare, appartengono alla categoria dei "**senza fissa dimora**" una varietà di **persone** che possono trovarsi agli antipodi per condizioni economiche, sociali e familiari; e non va mai dimenticato che tutte queste **persone**, italiani, comunitari e stranieri regolarmente soggiornanti, se stabilmente presenti sul territorio nazionale, hanno un diritto soggettivo all'**iscrizione anagrafica**. Ciò che occorre stabilire, quindi, non è se abbiano diritto o meno all'iscrizione, bensì, nell'anagrafe di quale comune! Ed è proprio al fine di stabilire quale sia il **comune competente** all'iscrizione che la persona stessa, al momento della richiesta, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'**effettiva sussistenza del domicilio**.

Occorrerà quindi che il richiedente indichi, se esiste, un proprio **domicilio**, già individuabile quale "sede principale dei suoi affari e interessi", esibendo anche eventuali documenti comprovanti l'effettiva sussistenza di tale **domicilio**.

La necessità e la possibilità di disporre anche un sopralluogo da parte del personale addetto agli accertamenti anagrafici dipende dall'esistenza o meno di un immobile presso il quale sia ubicata la sede degli interessi della **persona senza fissa dimora**; in mancanza, sarà del tutto inutile qualsiasi sopralluogo da parte del vigile accertatore, mentre l'ufficiale d'anagrafe potrà acquisire prove documentali e dichiarazioni di parte che potranno risultare ugualmente idonee a dimostrare la sussistenza del **domicilio**.

Tuttavia, anche qualora sussista un luogo fisico ben individuabile, nel quale sia verificabile il **domicilio**, l'eventuale accertamento del vigile dovrà comunque riguardare la sussistenza o meno della sede principale degli affari e interessi del richiedente e non la sua presenza fisica; quest'ultima non potrà che essere un elemento del tutto accidentale e non determinante ai fini dell'esito positivo del procedimento.

La terminologia con la quale si definisce il **domicilio** (affari e interessi) è assolutamente generica, tale quindi da ricomprendere interessi di natura economica, ma anche personale, sociale, culturale, ecc.

Inoltre, va anche tenuto in considerazione il fatto che una persona può avere più di un **domicilio**, per cui, in questo caso, la scelta fra i vari domicilia non può che spettare all'interessato (salvo il fatto che ve ne sia uno chiaramente individuabile come quello "principale").

Per entrare nel merito delle principali casistiche che possono presentarsi all'ufficiale d'anagrafe, si possono ipotizzare alcune situazioni-tipo.

## 1 - ISCRIZIONE DI PERSONE APPARTENENTI AD ETNIE NOMADI (ROM, SINTI, CAMINANTI)

I costumi e le abitudini di vita degli zingari sono cambiati nel tempo e alcuni di loro hanno scelto di abbandonare il nomadismo a favore di una "normale" soluzione abitativa di tipo residenziale.

Per costoro non si pone (e non si è mai posto) il problema dell'iscrizione per **domicilio**, in quanto rientrano fra le **persone** aventi il diritto dovere all'**iscrizione anagrafica** nel luogo di dimora abituale (**residenza**).

Vi sono poi coloro che hanno scelto una soluzione che potremmo chiamare intermedia, in quanto hanno stabilito la loro dimora abituale nei cosiddetti "campi nomadi" che in Italia, in molti casi, a differenza del resto d'Europa, hanno la caratteristica di essere destinati alla dimora permanente e non alla sosta temporanea.

Nel caso in cui si tratti di dimora stabile e a tempo indeterminato, anche un campo nomadi sarà idoneo all'**iscrizione anagrafica** delle **persone** che vi stabiliscono la **residenza**, indipendentemente dalle condizioni sanitarie o, più in generale, abitative, dell'area riservata a tale categoria di **persone**.

Anche questo caso, quindi, esula dalla normativa vigente per l'**iscrizione delle persone senza fissa dimora** e rientra nelle ipotesi di **iscrizione anagrafica** "per **residenza**".

Restano gli zingari che conducano una vita effettivamente nomade entro il territorio italiano e che, pertanto, si spostino più o meno frequentemente da un luogo all'altro, sfruttando anche la possibilità di sostare per periodi anche prolungati, ma sempre a carattere temporaneo, nelle aree appositamente attrezzate (campi nomadi).

Costoro rientrano nella categoria delle **persone senza fissa dimora** per i quali, al momento della richiesta di **iscrizione anagrafica**, si pone effettivamente il problema di fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'**effettiva sussistenza del domicilio**.

Se il legislatore, con l'introduzione delle nuove norme anagrafiche, voleva colpire gli zingari, senza distinzione fra quelli di cittadinanza italiana e quelli stranieri, ha sicuramente raggiunto il suo scopo!

Tuttavia, data l'ampiezza del concetto di "**domicilio**", al quale si è fatto un brevissimo cenno in precedenza, non si può affatto escludere che uno zingaro possa fornire elementi probatori circa l'esistenza di un **domicilio** (per esempio: presso un campo nomadi in cui si trovi temporaneamente e vi mantenga il suo **recapito**, oppure avendo qualche altro **recapito** o luogo sede di propri affari economici o interessi di altra natura, purché lecita).

Qualora, tuttavia, l'interessato non sia in grado di fornire alcun elemento utile ad accertare il **domicilio**, il **comune competente all'iscrizione anagrafica** sarà quello di nascita.

Qualora, infine, la persona sia nata all'estero, troverà applicazione il comma 4 dell'art. 2 della legge n. 1228/1954, rimasto immutato (nota 5).

## **2. ISCRIZIONE DI PERSONE SENZA FISSA DIMORA PER MOTIVI DETERMINATI DALLA PARTICOLARITÀ DELLA LORO ATTIVITÀ LAVORATIVA (GIOSTRAI, GIROVAGHI, COMMERCianti E ARTIGIANI AMBULANTI, ECC.)**

Per questa categoria di **persone** valgono le stesse considerazioni fatte in merito all'**iscrizione anagrafica** degli zingari che non abbiano scelto una condizione di vita stanziale (si veda l'ultima parte del punto 1.).

Trattandosi di lavoratori, queste **persone** avranno maggiore facilità di indicare un **domicilio** che potrebbe coincidere, per esempio, con la sede amministrativa dell'azienda o della società o con l'iscrizione alla CCIAA, la partita IVA, o anche la sede dell'istituto bancario presso il quale l'interessato abbia aperto un conto.

Possono rientrare in questa fattispecie normativa anche molti **cittadini stranieri**, sempre a condizione che siano in regola con le norme sul soggiorno in Italia, facenti parte dell'ampia categoria degli ambulanti.

Un problema che potrebbe porsi, soprattutto per le **persone** rientranti in questa specifica ipotesi, è quello relativo all'individuazione della **sede "principale" dei propri affari e interessi**, secondo la definizione letterale di "**domicilio**" prevista dall'art. 43 c.c., tenuto conto che le sedi di **domicilio**, come già precisato, possono anche essere più di una.

A questo proposito, tale elemento (**sede "principale"**), salvo che sia certo o facilmente accertabile da parte dell'ufficiale d'anagrafe, non si ritiene che possa essere utilizzabile come motivo di diniego all'**iscrizione anagrafica**; nel caso, tuttavia, non verrebbe meno il diritto all'iscrizione, ma si tratterebbe solo di individuare il comune competente, in quanto sede del **domicilio "principale"** rispetto alle altre sedi di **domicilio**, da ritenersi secondarie.

## **3. ISCRIZIONE DI PERSONE SENZA TETTO, POVERE, EMARGINATE ("BARBONI", MALATI DI MENTE, EX CARCERATI, ECC.)**

Possiamo suddividere queste persone in due categorie principali:

- gli assistiti da enti assistenziali pubblici o privati;
- coloro che non hanno alcuna assistenza sociale.

Per la prima categoria, sembra ovvio che gli elementi per accertare il **domicilio** siano chiaramente individuabili; salvo casi eccezionali, il **domicilio** di queste **persone** dovrà essere individuato nella sede della struttura assistenziale di riferimento.

Come detto, potrà trattarsi sia di struttura pubblica (per esempio: i servizi sociali del comune), sia di struttura privata (comunità religiose o altri).

La situazione si presenta più complessa per quanto riguarda le **persone senza alcuna assistenza**; in questo caso, occorrerà l'individuazione quanto meno di un **recapito**, avente le caratteristiche minime del "**domicilio**"; in mancanza, il comune di **iscrizione anagrafica** sarà quello di nascita o, se la persona è nata

all'estero, quello di nascita del padre o della madre o, in assenza anche di questi criteri, queste **persone** saranno iscritte nell'**apposito registro istituito presso il Ministero dell'interno** (nota 6).

Per quanto riguarda l'indicazione dell'indirizzo anagrafico, la riforma soggetta alla presente analisi determinerà la scomparsa pressoché totale dell'iscrizione nella cosiddetta "via fittizia" o, per usare l'espressione dell'Istat nelle "Avvertenze e note illustrative al regolamento anagrafico", nella "via, territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale d'anagrafe".

Appare ovvio che l'**iscrizione delle persone senza fissa dimora** sulla base delle nuove disposizioni dettate dall'ari. 1, comma 18, del cosiddetto "pacchetto sicurezza" dovrà essere effettuata all'indirizzo in cui si trova ubicata la sede del **domicilio** dichiarato e accertato.

Resteranno iscritti in una via fittizia tutti coloro che, non avendo nemmeno un **domicilio**, dovranno essere iscritti nel comune di nascita.

Questo però è vero in teoria; difficilmente, nella pratica, si potrà applicare un criterio tanto rigido quanto assai poco gestibile, per cui, ogni singola situazione dovrà essere opportunamente esaminata e risolta anche sulla base del "buon senso".

In conclusione, si può affermare che cambiano i **criteri per l'individuazione del comune competente all'iscrizione delle persone senza fissa dimora** e cambiano anche il **procedimento e le modalità di iscrizione di questa particolare categoria di persone**; resta immutato il diritto all'**iscrizione anagrafica** di tutti coloro (italiani, comunitari e stranieri regolarmente soggiornanti) che si trovino nelle condizioni per la registrazione nell'anagrafe della popolazione residente, come previste dall'ari 1 della legge n. 1228/1954 (nota 7).

Un'ultima considerazione. Se l'obiettivo della riforma era quello di "evitare che all'iscrizione anagrafica presso un domicilio corrisponda una situazione d'irreperibilità dell'interessato", come afferma la circolare del Ministero dell'interno n. 19 del 7 agosto 2009, avente per oggetto: "Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica". Indicazioni in materia di anagrafe e di stato civile", il rischio, molto concreto, è quello di raggiungere il risultato esattamente opposto a quello voluto.

Con questo nuovo sistema e questi nuovi criteri, sarà inevitabile il massiccio ricorso all'iscrizione nel comune di nascita; in tal modo, l'iscrizione anagrafica verrà svincolata totalmente da qualsiasi legame o elemento di appartenenza dell'interessato con il luogo della sua registrazione.

## **ISTITUZIONE DEL REGISTRO NAZIONALE DELLE PERSONE SENZA FISSA DIMORA**

Merita un breve cenno anche un'ulteriore modifica della legge anagrafica che, in aggiunta al terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, prevede l'inserimento della seguente disposizione:

*"È comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato a, 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".*

Si tratta, con palese evidenza, di una misura di polizia; in pratica, una "schedatura" le cui precise finalità non sono note a chi scrive.

Probabilmente, si tratta anche dell'unica norma che giustifica il suo inserimento in una serie di disposizioni identificate come "pacchetto sicurezza".

Infatti, tutte le altre norme di modifica della legge anagrafica, sopra analizzate, non hanno nulla a che vedere con la "sicurezza", mentre lasciano trasparire fin troppo chiaramente il maldestro tentativo di porre ostacoli di ogni genere all'integrazione dei **cittadini stranieri** regolarmente soggiornanti, senza, peraltro, farsi alcuno scrupolo delle possibili conseguenze sull'esercizio di diritti fondamentali della persona anche da parte di cittadini italiani, colpevoli solo di essere "poveri" e, come tali, costretti a vivere in condizioni abitative inidonee, se non addirittura impossibilitati ad avere un tetto sotto il quale poter abitare. "

## NOTE DELL'AUTORE

nota 1. Art. 1, legge n. 1228/1954: "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".

nota 2. Per quanto riguarda i cittadini comunitari, è necessario ricordare che le norme nazionali devono sempre uniformarsi alle norme comunitarie; pertanto, qualora l'applicazione delle nuove disposizioni in materia di persone senza fissa dimora dovesse risultare in contrasto con i principi comunitari o con quanto previsto dal d.lgs. n. 30/2007, prevarranno le norme più favorevoli all'iscrizione anagrafica dei cittadini dell'Unione europea.

nota 3. Le modalità operative con cui iscrivere le persone senza fissa dimora sono state elaborate dall'Istat nelle "Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE", in Metodi e Norme - serie 6, n. 29 - ed. 1992, dove si afferma:

"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 ad 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, ecc.); 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 ad 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.

nota 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".

nota 4. Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico: "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 ed ottenere l'iscrizione anagrafica, come suo diritto, si presenta il problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici".

nota 5. Legge n. 1228/1954 - art. 2, comma 4: "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 possono applicarsi i criteri sopraindicati, è istituito apposito registro presso il Ministero dell'interno".

nota 6. Si tratta dell'unico caso in cui la persona senza fissa dimora non può essere iscritta nell'anagrafe di nessun comune, ma dovrà essere iscritta solo nell'apposito registro tenuto presso il Ministero dell'interno. In tutti gli altri casi, il registro ministeriale sarà costituito dalla sommatoria degli iscritti come senza fissa dimora di tutti i comuni italiani.

nota 7. Il diritto all'iscrizione anagrafica va riconosciuto a tutti coloro che stabiliscono la loro dimora abituale sul territorio nazionale, senza distinzione fra chi abbia una dimora stabile e chi, al contrario, non abbia tale stabile dimora e cioè si debba considerare "senza fissa dimora" o "senza dimora".

8. Sarebbe interessante conoscere le modalità con cui il Governo "fa i conti " e decide cosa costa e cosa non costa nulla ! Come sia possibile istituire un nuovo registro nazionale che deve essere implementato dai dati trasmessi dagli oltre 8.000 comuni, tenuto costantemente aggiornato e allineato con i dati anagrafici registrati in tutti i comuni... "senza nuovi o maggiori oneri", onestamente, appare molto difficile da capire!