



UNIONE EUROPEA  
FSE- FEAD

fead

PON  
INCLUSIONE

M



MINISTERO del LAVORO  
e delle POLITICHE SOCIALI

piazza **Prampolini 1**

l.go  
**Ercole e Anteo 1, 3, 5**

via **XXVII Ottobre**

via  
**Galaverna 8 int. 2, 3, 4**

via **dell'Anagrafe**

via **delle Stelle**

via  
**Mariano Tuccella**

via **Ferrara**

indicazioni operative

# La residenza fittizia per senza dimora

di Romano Minardi e Noemi Masotti





UNIONE EUROPEA  
FSE- FEAD

fead

PON  
INCLUSIONE

M



MINISTERO del LAVORO  
e delle POLITICHE SOCIALI

PON "Inclusione" FSE 2014-2020 e PO I FEAD 2014-2020  
CUP E49G17000860001 - CONVENZIONE n. AV4-2016-EMR  
*PROGETTO "INSIDE" Interventi Strutturati e Innovativi per contrastare la grave  
emarginazione adulta senza Dimora in Emilia Romagna*

# La residenza fittizia per senza dimora

## indicazioni operative

di Romano Minardi e Noemi Masotti



Quaderno n. 1

La residenza fittizia per senza dimora. Indicazioni operative  
di Romano Minardi e Noemi Masotti

*Povert  ed emarginazione*, quaderno n. 1

Il presente quaderno   stato curato da:

Antonella Gandolfi, coordinatrice del Progetto Inside, con il contributo di Monica Raciti, Viviana Bussadori e Silvia Lambertini del Servizio Politiche per l'inclusione, contrasto alla povert  e terzo settore, Regione Emilia-Romagna.

Progetto editoriale e realizzazione:

Alessandro Finelli e Barbara Domenicali.

Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povert  e Terzo settore  
Direzione generale Cura della persona, salute e welfare, Regione Emilia-Romagna  
Viale Aldo Moro, 21 - 40127 Bologna

tel. +39 051 5277485

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta>

[segrspa@regione.emilia-romagna.it](mailto:segrspa@regione.emilia-romagna.it)

[segrspa@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:segrspa@postacert.regione.emilia-romagna.it)

Stampa: Centro stampa Regione Emilia-Romagna, ottobre 2019

## Indice

Premessa	7
Il progetto INSIDE	9
<b>La gestione dell'anagrafe al servizio del diritto alle tutele sociali dei cittadini</b>	11
1. Ma cos'è l'anagrafe?	11
2. La competenza dell'anagrafe	12
3. La residenza	13
4. Persone senza fissa dimora/senza dimora	16
4.1. Il domicilio	17
4.2. Chi sono le persone senza fissa dimora per l'anagrafe	18
5. La famiglia anagrafica	20
6. Il nucleo familiare	22
7. La convivenza anagrafica	23
8. Posizioni che non comportano "mutazione" anagrafica (art. 10-bis D.P.R. n. 223/1989)	25
9. Effetti dell'iscrizione anagrafica	27
10. I tentativi di esclusione dalla residenza: il "pacchetto sicurezza" del 2009 e la Legge "Lupi"	28
11. Ordinanze del Sindaco e altri meccanismi di esclusione dalla residenza	32
12. Come richiedere l'iscrizione anagrafica di persona senza fissa dimora	34
Allegato 1 - <b>ETHOS</b> Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora	37



## Premessa

Il presente materiale è frutto di un percorso formativo sul tema della residenza anagrafica per le persone senza dimora, realizzato nel 2018 come azione del progetto INSIDE (*Interventi Strutturati e Innovativi per contrastare la grave emarginazione adulta senza dimora in Emilia-Romagna*) e rivolto a operatrici/tori dei servizi sociali ed anagrafici dei Comuni della Regione Emilia-Romagna.

L'esigenza di una formazione congiunta su questo aspetto delicato per la vita delle persone senza dimora è emersa sia dalla richiesta degli operatori, che segnalavano alcune difformità di interpretazione della normativa tra "sociale" e "anagrafe", sia dalla consapevolezza delle difformità di applicazione da Comune a Comune.

La necessità di un approfondimento sul tema è stata confermata dalla consistente partecipazione di operatori dei servizi sociali e demografici (138) ai due seminari territoriali tenutisi a Forlì e a Reggio Emilia e dall'intensità del dibattito, registrati nelle due giornate.

In particolare, sono emerse due indicazioni: l'importanza del confronto tra i servizi sociali ed anagrafici per comprendere i diversi riferimenti interpretativi e vincoli normativi e poter, quindi, collaborare in modo efficace, e la necessità di individuare modalità operative il più possibile coerenti ed omogenee sul territorio regionale.

Come noto infatti l'iscrizione ai registri anagrafici costituisce la condizione indispensabile per accedere a diritti fondamentali come la tutela della salute, l'esercizio del voto, l'accesso alle prestazioni assistenziali e a sostegno del reddito, ai bandi per l'assegnazione di alloggi, per citarne alcuni. La non corretta o completa applicazione delle disposizioni di legge può rappresentare una grave limitazione nei confronti di persone che versano in particolari condizioni di fragilità e vulnerabilità.

Per questo motivo il materiale elaborato dagli esperti di ANUSCA (Associazione Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe) e docenti nei percorsi formativi, Noemi Masotti e Romani Minardi, è confluito in questa pubblicazione regionale, primo dei quaderni tecnici che verranno dedicati alla povertà ed all'emarginazione.

Con questa prima pubblicazione infatti la Regione Emilia-Romagna intende cogliere la richiesta di approfondimento e confronto che proviene dagli operatori territoriali, con l'obiettivo di condividere metodologie e processi, favorire la condivisione di buone prassi e fornire riferimenti e strumenti operativi concreti.



## Il Progetto INSIDE<sup>1</sup>

Il progetto INSIDE - *Interventi Strutturati e Innovativi per contrastare la grave emarginazione adulta senza dimora in Emilia-Romagna*, è **finanziato dall'Avviso 4/2016**. Si tratta del primo Avviso pubblico rivolto agli Enti territoriali con il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha messo a disposizione risorse per finanziare interventi conformi alle Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia.<sup>2</sup> I progetti approvati e finanziati sono da realizzare nel periodo 2017-2019 (attualmente è stata concessa una proroga a dicembre 2020) e le risorse stanziare a livello nazionale ammontano a 50 milioni di euro<sup>3</sup>. Tali risorse sono ripartite tra le Regioni e le Città metropolitane, con particolare attenzione ai territori che presentano una concentrazione del fenomeno particolarmente rilevante (di norma i maggiori centri urbani).

La Regione Emilia-Romagna ha presentato un unico progetto che vede come partners attuatori delle progettazioni/azioni territoriali i Comuni di Piacenza, Parma, Modena, Reggio Emilia, Ferrara, Ravenna, Rimini e l'Unione dei Comuni della Valle del Savio per Forlì e Cesena. Non si tratta dell'unico progetto attivo in Emilia-Romagna: la Città metropolitana di Bologna ha infatti un proprio progetto con un'assegnazione di specifiche risorse.

Il progetto regionale INSIDE prevede una pluralità di ruoli:

- la Regione, in collaborazione con ART-ER, svolge le funzioni di coordinamento tecnico e gestionale, monitoraggio e supporto alle azioni territoriali;
- gli ambiti territoriali realizzano le azioni progettate in relazione alle specifiche caratteristiche e necessità territoriali.

Il progetto ha la finalità, attraverso la quota di fondi PON Inclusionione, sia di potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale ed il sostegno delle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia, sia di attivare interventi innovativi (housing first, unità di strada, etc.). I fondi FEAD invece vengono utilizzati per gli interventi a bassa soglia, quali la distribuzione di beni di prima necessità (indumenti, prodotti per l'igiene personale, kit di emergenza, etc.). Inoltre, attraverso le azioni di sistema regionale, il progetto consente la condivisione di buone prassi e l'attivazione di attività di formazione/approfondimento.

<sup>1</sup> <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/altro/avviso-4-2016-pon-inclusionione>.

<sup>2</sup> <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Poverta-ee-streme/Documents/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf>.

<sup>3</sup> 25 milioni di euro a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale Inclusionione (Assi 1 e 2, Azione 9.5.9); 25 milioni di euro a valere sul Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, programmazione 2014-2020, Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base (PO I FEAD - Misura 4).

Grazie al progetto INSIDE si è inoltre costituito un Tavolo tecnico di coordinamento che, con l'attribuzione degli ulteriori fondi nazionali per il contrasto alla grave emarginazione adulta, previsti dal D. Lgs. n. 147/2017 (art. 7 comma 8)<sup>4</sup>, si è allargato ai Comuni con più di 50.000 abitanti destinatari delle risorse (Imola, Carpi, Faenza). Inoltre, fa parte del Tavolo tecnico fin dall'inizio, anche la Città Metropolitana di Bologna, destinataria di fondi nazionali specifici. Il Tavolo tecnico è il luogo di condivisione e di confronto da cui emergono anche eventuali bisogni di approfondimento e formativi nell'ambito del contrasto alla grave emarginazione adulta.

---

<sup>4</sup> Gli interventi, finanziati dai fondi nazionali, regionali e comunali, rivolti agli adulti in condizione di grave emarginazione e senza dimora, rientrano nella programmazione dei Piani di Zona ed hanno una validità triennale (2018-2020). La programmazione triennale delle risorse consente il rafforzamento, ma soprattutto la messa a sistema da parte dell'ente locale, degli interventi a favore delle persone in condizione di grave emarginazione e senza dimora e della rete dei soggetti pubblici e del terzo settore che svolgono azioni ed interventi.

## La gestione dell'anagrafe al servizio del diritto alle tutele sociali dei cittadini

Chi non è iscritto all'anagrafe non ha diritti elettorali, non ha diritti sanitari, non ha diritti sociali, non ha diritti personali quali, per esempio, il diritto alla stessa identità, e quindi, al "nome".

In sintesi, si può affermare che chi non risulta iscritto in anagrafe rischia, dal punto di vista giuridico, di non esistere, di essere un "fantasma".

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

Ruolo strategico della residenza Territorio come elemento di coesione	
residenza = cittadinanza locale	<ul style="list-style-type: none"><li>• Costituisce una forma di appartenenza territoriale</li><li>• Conferisce al cittadino un riconoscimento formale</li><li>• Consente l'esercizio effettivo di diritti fondamentali</li></ul>
residenza negata = esclusione emarginazione	<ul style="list-style-type: none"><li>• Esasperazione delle differenze tra <i>status</i></li><li>• Creazione di nuove differenze</li><li>• Aumento del divario fra cittadini italiani e stranieri</li><li>• Creazione categorie di cittadini di serie A e categorie di cittadini di serie B</li></ul>

### 1. Ma cos'è l'anagrafe?

Prima di analizzare i principi e le normative che sovrintendono la gestione da parte dei Comuni di questo servizio di competenza statale, è necessario rispondere innanzitutto alla domanda: che cos'è l'anagrafe della popolazione residente, oggi ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente), in via di completamento e che trasformerà le ottomila banche-dati anagrafiche (una per ciascun Comune) in un'unica banca-dati in cui saranno registrate oltre 60 milioni di persone?

L'anagrafe (dal greco "*anagrajh*", registrazione, iscrizione) 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 componenti di una convivenza.

*“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 - “Avvertenze e note illustrative relative alla Legge ed al Regolamento anagrafico”, Metodi e norme serie B n. 29 ediz. 1992)<sup>5</sup>.

L’interesse di ogni comunità al “conteggio” e alla conoscenza delle caratteristiche dei propri membri risale ai popoli antichi, 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 sulla quale i governanti potevano calcolare le tasse da esigere dai componenti della comunità stessa.

Il servizio anagrafe quindi nasce e continua necessariamente ad essere un servizio di competenza statale, ma allo stesso tempo rappresenta uno dei primi e più 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.

L’iscrizione su base territoriale comunale è quindi solo la modalità gestionale scelta dal legislatore che ha ritenuto utile suddividere la registrazione delle persone a livello dell’unità amministrativa territorialmente più semplice e vicina ai cittadini e cioè il Comune. La questione relativa alla competenza di un Comune o di un altro, in altri termini, ha natura residuale e subordinata rispetto alla priorità del diritto all’iscrizione anagrafica quale diritto soggettivo perfetto che deve essere riconosciuto e garantito dal Sindaco, o suo delegato, in qualità di ufficiale di Governo.

Il diritto all’iscrizione anagrafica, in particolare per i cittadini italiani, non ha eccezioni e non ha limitazioni; per i cittadini comunitari e stranieri, invece, è subordinato al requisito della regolarità del soggiorno.

## **2. La competenza dell’anagrafe**

L’art. 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione nelle materie relative alla cittadinanza, allo stato civile ed all’anagrafe, oltre che al servizio elettorale.

Le leggi dello Stato assicurano, nelle materie suddette, l’esercizio dei diritti dei cittadini e definiscono le competenze attribuite agli organi centrali e decentrati dell’amministrazione statale e le funzioni attribuite ai comuni.

---

<sup>5</sup> <https://www.istat.it/it/files/2013/11/testointegrale20090115.pdf>

L'art. 14 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", attribuisce al Comune la gestione dei servizi di competenza statale e, in particolare, dei servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal Sindaco, quale ufficiale di Governo il quale, ai sensi dell'art. 54, sovrintende alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

Competenza dello Stato	<b>Art. 117 Costituzione</b>
	Assegna allo <b>Stato</b> la potestà legislativa esclusiva in materia di cittadinanza, stato civile, anagrafi e legislazione elettorale
Gestione del Comune	<b>Art. 14 e 54 T.U.E.L. (D. Lgs. n. 267/2000)</b>
	Affida al <b>Comune</b> la gestione dei servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica

### 3. La residenza

Per interpretare correttamente l'oggetto delle registrazioni anagrafiche è necessario innanzitutto chiarire i concetti di **residenza**, **dimora abituale** e **domicilio**.

A tal fine, occorre innanzitutto tenere in considerazione il principio fondamentale contenuto nell'art. 16 della Costituzione italiana, il quale 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 (abitare), e non come libertà di scelta del Comune di iscrizione anagrafica dovendo, quest'ultima, soddisfare criteri e condizioni dettate dalla normativa, prima fra tutte il Codice civile, che definisce i concetti di "residenza" e di "domicilio".

*"La residenza di una persona è nel luogo in cui la stessa ha la dimora abituale"* (art. 43 Codice civile). *Le persone residenti nel Comune si intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel Comune* (art 3 D.P.R. n. 223/1989).

Ai fini della regolare tenuta dell'anagrafe assume, quindi, particolare rilevanza il concetto di "dimora abituale", ma tale requisito presenta notevoli complessità applicative per l'ufficiale d'anagrafe poiché, a differenza del concetto di residenza, nel nostro ordinamento giuridico non è contenuta la definizione di "dimora abituale". Giurisprudenza e dottrina hanno nel tempo cercato di colmare tale lacuna delineando in modo articolato il concetto residenza.

La pronuncia più significativa ed esaustiva afferma che *“la residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall’elemento oggettivo 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; tale stabile permanenza sussiste anche quando la persona si reca 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”*(Sentenza Cassazione Civile, 14 marzo 1986 n. 1738).

Più in generale, la residenza è, o dovrebbe essere, una fotografia, il più fedele possibile della realtà, una situazione di fatto alla quale deve tendenzialmente corrispondere una simmetrica situazione di diritto, comprovata dalle iscrizioni anagrafiche; il cittadino deve manifestare la propria volontà (elemento soggettivo) presentando una dichiarazione di residenza (che oggi ha un contenuto tipizzato) e tale dichiarazione deve essere suffragata dall’elemento oggettivo della dimora abituale.

L’elemento soggettivo, di per sé, non è sufficiente a determinare l’iscrizione anagrafica, ma deve a sua volta corrispondere all’elemento oggettivo, costituito dal requisito essenziale della dimora stabile ed abituale, intesa come effettiva permanenza in un luogo ben determinato del Comune.

La “non” iscrizione anagrafica di chi si trovi in queste condizioni costituisce una “ferita” nel sistema giuridico anagrafico, per il quale l’iscrizione nei registri anagrafici è un diritto-dovere di tutti i residenti italiani, comunitari e stranieri “regolarmente soggiornanti”.

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, provvedendo all’iscrizione di quelle persone che, ancorché invitate a farlo, abbiano omesso di rendere la dichiarazione di residenza. In tal caso, qualora l’istruttoria, condotta con l’ausilio dei Vigili accertatori o di altre 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. 2 della Legge n. 1228/1954 e art. 15 D.P.R. N. 223/1989).

*“Il trasferimento della residenza non può essere opposto ai terzi di buona fede se non è stato dichiarato nei modi tipici e tipizzati prescritti dalla legge. Quando un soggetto ha nel medesimo luogo il domicilio e la residenza e trasferisce altrove la residenza, di fronte ai terzi si considera trasferito anche il domicilio, se non si è fatta diversa dichiarazione nell’atto in cui è stato dichiarato il trasferimento di residenza”* (art. 44 C.C.).

La funzione istituzionale dell’anagrafe, come sopra evidenziato, è quella di registrare, tramite l’iscrizione nella banca dati anagrafica, tutte le persone che decidono di vivere stabilmente in Italia.

Per ottenere questo risultato, **la normativa prevede tre diversi criteri di iscrizione:**

- **la residenza**, criterio applicabile a tutte le persone aventi la dimora abituale;
- **il domicilio**, criterio applicabile alle persone senza fissa dimora, ma con un domicilio;
- **il Comune di nascita**, criterio residuale per le persone senza fissa dimora che non siano in grado di dimostrare di avere nemmeno un “domicilio”.

Questi criteri, se correttamente applicati, fanno sì che tutte le persone che “vivono” stabilmente in Italia siano iscritte all'anagrafe.

La residenza/iscrizione anagrafica come dovere	
La residenza un dovere	<ul style="list-style-type: none"><li>• Riveste la funzione di garantire l'esatta corrispondenza tra la popolazione presente <i>di fatto</i> e la popolazione residente <i>di diritto</i></li><li>• Consente di conteggiare e monitorare la popolazione locale, controllandone la composizione</li><li>• Consente la raccolta di informazioni sulla popolazione locale e sui suoi movimenti nell'ambito del territorio comunale e nazionale</li></ul>
Strumento di controllo	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'anagrafe soddisfa un generale bisogno di conoscenza e controllo relativamente a spazi e individui, che caratterizza gli Stati moderni e i loro apparati di sicurezza</li><li>• A partire dal XVII e XVIII secolo le forze di polizia hanno espresso il desiderio di raccogliere informazioni e dati identificando e classificando luoghi, individui e gruppi</li><li>• La residenza è il presupposto per il diritto alla carta di identità, strumento di identificazione ai fini di Pubblica sicurezza</li></ul>

La residenza/iscrizione anagrafica come diritto	
Un diritto	<ul style="list-style-type: none"><li>• Un diritto riconosciuto a “tutti” coloro che vivono stabilmente e, nel caso di cittadini non italiani, “legalmente” all’interno di un dato territorio comunale e, quindi, a “TUTTI” coloro che vivono stabilmente e legalmente sul territorio italiano</li><li>• Uno strumento di selezione degli individui e delle categorie che “meritano” di vivere all’interno di un territorio comunale</li><li>• La “selezione” delle persone aventi diritto all’iscrizione anagrafica non è soggetta a nessuna discrezionalità e potere decisionale da parte del Comune; si tratta di un diritto riconosciuto dalla legge, alle condizioni previste dalla legge, indisponibile per il Comune e per gli stessi ufficiali d’anagrafe</li></ul>
Un diritto a esercitare altri diritti	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il mancato riconoscimento del diritto all’iscrizione anagrafica incide sulla sfera politica, sociale ed economica:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ negando il diritto di voto ai cittadini italiani e comunitari</li><li>✓ impedendo o ostacolando l’accesso alle principali prestazioni e servizi socio-assistenziali, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e limitando una piena fruizione delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale</li><li>✓ impedendo o rendendo difficoltoso l’avvio di attività imprenditoriali e perfino il diritto al lavoro dipendente</li></ul></li></ul>

#### 4. Persone senza fissa dimora/senza dimora

*Si precisa che nell’ambito anagrafico viene utilizzata la dicitura “senza fissa dimora”, mentre nell’ambito sociale si utilizza la dicitura “senza dimora” in coerenza con la definizione riconosciuta da FEANTSA (Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora) che ha definito una classificazione denominata ETHOS<sup>6</sup>, acronimo inglese traducibile con “Tipologia europea sulla condizione di senza dimora ed esclusione abitativa”. Tale definizione rappresenta, al momento attuale, il punto di riferimento maggiormente condiviso a livello internazionale ed è stato assunto dalle “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta italiana”, approvate in Conferenza unificata il 5 novembre 2015.*

La competenza all’iscrizione anagrafica è fondata sul criterio della residenza/dimora abituale; tuttavia tale requisito, come già evidenziato, non è posseduto da tutti (il riferimento è alle persone senza fissa dimora). Le “persone senza fissa dimora” sono residenti sul territorio nazionale, ma non sono residenti/dimoranti abituali sul territorio di nessun Comune in particolare; costoro hanno ugualmente diritto all’iscrizione anagrafica. Per

<sup>6</sup> [https://www.feantsa.org/download/it\\_8942556517175588858.pdf](https://www.feantsa.org/download/it_8942556517175588858.pdf). Vedi anche Allegato 1.

le persone senza fissa dimora, in mancanza di residenza/dimora abituale sul territorio di un Comune, si utilizza il criterio del domicilio, come definito dall'art. 43 del Codice Civile: *“Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi”*.

#### **4.1 Il domicilio**

Il “domicilio” non può mai essere oggetto di confusione con la “residenza”; il domicilio è nel luogo ove la persona ha stabilito la sede principale dei propri affari e interessi (art. 43 Codice Civile). Le persone possono eleggere domicili speciali per determinati affari (art. 47 Codice Civile).

Il domicilio è una condizione rilevante per l'anagrafe solo ai fini dell'iscrizione delle persone senza fissa dimora. La giurisprudenza ha, da tempo, chiarito tale concetto: ricordiamo in particolare la pronuncia della Corte di Cassazione Civile 20/7/1999, n. 775 secondo cui *“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”*.

L'articolo 2 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228 riguardo alle persone senza fissa dimora prevede che *“Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma (obbligo di chiedere l'iscrizione nel Comune di dimora abituale n.d.r.), 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”*.

L'ISTAT nelle istruzioni “Avvertenze e note illustrative relative alla legge ed al regolamento anagrafico” - Metodi e norme serie B n. 29 ediz. 1992, ha altresì precisato che *“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. 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. 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”.*

In altri termini, per le persone senza fissa dimora il legame abitativo/residenziale sussiste solo con il territorio nazionale, non con il territorio comunale, pertanto, ai fini del diritto-dovere di iscrizione anagrafica, il criterio di riferimento non può essere il legame “abitativo”, bensì quello del “domicilio” e cioè del luogo dove la persona abbia un “interesse”.

#### **4.2 Chi sono le persone senza fissa dimora per l’anagrafe?**

Sono persone che non hanno una dimora stabile ed effettiva per cause particolari quali:

- l’appartenenza ad un determinato ceto sociale (ad es. clochards, emarginati, senza tetto, ecc.);
- l’appartenenza a determinate etnie;
- lo svolgimento di particolari attività lavorative itineranti (giostrai, ambulanti ecc.)
- oppure, più semplicemente, per scelta di vita.

Con la Legge 15 luglio 2009 n. 94 sono state in parte modificate le modalità dell’iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora. Il legislatore, infatti, ha stravolto un principio oramai consolidato, secondo cui la persona senza fissa dimora poteva anche non avere un riferimento riscontrabile in un luogo ben preciso. È il caso, ad esempio, di tutte quelle persone che non hanno un punto di riferimento fisso ma si spostano con frequenza, per motivi legati all’attività lavorativa o per altre ragioni. Il richiedente deve indicare un proprio domicilio, configurabile quale “sede principale dei suoi affari e interessi”, esibendo anche eventuale documentazione d’appoggio come prova dell’effettiva sussistenza di tale domicilio. Pertanto, poiché non si tratta necessariamente di un “luogo fisico”, la necessità 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 collocata la sede degli interessi della persona senza fissa dimora; in mancanza, non si tratterà nemmeno di un accertamento vero e proprio e l’ufficiale d’anagrafe potrà acquisire prove documentali e dichiarazioni di parte, che potranno risultare ugualmente idonee a dimostrare la sussistenza del domicilio/interesse. Ma anche qualora il dichiarante disponesse, cosa in verità piuttosto rara, di un luogo fisico, di un “appoggio” nel quale sia verificabile il domicilio, l’eventuale accertamento del vigilante dovrà comunque riguardare la sussistenza o meno in quel luogo della sede principale degli affari e interessi del richiedente e non la sua presenza fisica, in quanto la presenza fisica risulta accessoria e non determinante ai fini dell’esito positivo del procedimento di questa peculiare iscrizione.

Quanto sopra riguarda il vero “senza fissa dimora”, che vive in condizioni di evidente precarietà abitativa unita, nella maggior parte dei casi (ma non

sempre), ad una condizione di povertà o di disagio materiale o psicologico. Ben diversa è la figura del debitore, del delinquente abituale, dell'evasore fiscale e, più in generale, di colui che intenda rientrare nella categoria in esame per motivi assai poco nobili, primo fra tutti quello di rendersi irreperibile e/o non rintracciabile dalle autorità fiscali, dalle forze di polizia, dai creditori. L'ufficiale d'anagrafe, avvezzo a distinguere questi ultimi dai reali "senza fissa dimora" e a scoraggiarli con ogni possibile mezzo, deve prima di tutto applicare con rigore la normativa anagrafica e tener conto dei molteplici soggetti coinvolti, sperando e ordinando, se del caso, accertamenti *a contrariis* utili ed efficaci, allo scopo di verificare se, a differenza di quanto dichiarato, continui a sussistere la dimora abituale nel luogo di precedente iscrizione anagrafica, al fine di non incentivare la situazione di potenziale irreperibilità di soggetti che non sono affatto irreperibili e nemmeno privi di dimora abituale.

Qualora l'interessato non sia in grado di fornire *"elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio"*, si dovrà procedere all'iscrizione nel Comune di nascita (criterio residuale).

Operativamente, l'iscrizione delle persone senza fissa dimora è disposta, in genere, in una via convenzionale, non territoriale (via fittizia), appositamente istituita e denominata con atto della Giunta comunale o, se trattasi di denominazione di pura fantasia, senza alcun riferimento a persone decedute o eventi realmente accaduti, anche con provvedimento dello stesso ufficiale d'anagrafe.

L'ISTAT ha dato dettagliate indicazioni in tal senso nelle "Avvertenze e note illustrative relative alla legge ed al regolamento anagrafico" - Metodi e norme - serie B n. 29 ediz. 1992. Alcuni interpreti ritengono che l'iscrizione delle persone senza fissa dimora debba essere disposta all'indirizzo corrispondente al domicilio dichiarato dal richiedente. Tale soluzione è legittima e conforme alle indicazioni dell'Istat; tuttavia appare sicuramente sconsigliabile, in quanto potrebbe creare confusione; i privati potrebbero, infatti, confondere tale indirizzo come indirizzo di effettiva dimora.

La vigente normativa vieta di certificare la condizione di "senza fissa dimora"; si tratta di una informazione accessibile solo alla Pubblica Amministrazione oppure ai gestori di pubblici servizi, che hanno accesso ai dati anagrafici per effettivo uso di pubblica utilità (art. 34 D.P.R. n. 223/89).

Rimane comunque il fatto che, per coloro che non riescono a dimostrare l'esistenza di un domicilio prevalente e cioè di un "interesse" di qualsiasi natura, deve procedersi all'iscrizione nel Comune di nascita, sempre mediante registrazione nella via convenzionale che tutti i Comuni sono tenuti ad istituire.

L'iscrizione nella via convenzionale risulta la soluzione preferibile anche in relazione al fatto che il Comune, in ogni caso, non potrà ricevere posta che

sia indirizzata alle persone iscritte come senza fissa dimora. Infatti, se la persona senza fissa dimora non ha proceduto formalmente all'elezione del domicilio ex art. 47 del Codice Civile, le notifiche devono essere eseguite secondo le modalità disciplinate dall'art. 143 del Codice di Procedura Civile (notifica a persona irreperibile).

Persone senza fissa dimora	
<b>Caratteristiche</b>	<p>Persone che non hanno una dimora stabile ed effettiva per cause particolari quali:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ appartenenza ad un determinato ceto sociale (ad es. clochards, emarginati, senza tetto, ecc.);</li><li>✓ appartenenza a determinate etnie;</li><li>✓ svolgimento di particolari attività lavorative itineranti (giostrai, ambulanti ecc.);</li><li>✓ scelta di vita</li></ul>
<b>Aventi diritto</b>	<p>Tutti coloro che hanno diritto all'iscrizione anagrafica (italiani, comunitari e stranieri regolarmente soggiornanti)</p>
<b>Requisito oggettivo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• dimoranti abituali nello stato italiano</li><li>• senza una stabile dimora in alcun Comune</li><li>• dimoranti abituali nello stesso Comune, ma in condizione di "senza tetto"</li></ul>
<b>Requisito soggettivo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• aventi un domicilio nel Comune, e cioè un interesse di qualsiasi natura (materiale, economico, morale, sociale o familiare)</li></ul> <p><i>In mancanza:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• essere nati nel Comune</li></ul>

## 5. La famiglia anagrafica

Nel linguaggio comune spesso i concetti di famiglia, nucleo familiare, convivenza vengono tra loro confusi; tale confusione non è ammissibile in anagrafe. Per l'ordinamento anagrafico, la famiglia è *"un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune"* (art. 4, D.P.R. n. 223/1989).

Affinché si possa identificare e registrare una famiglia anagrafica è indispensabile quindi che sussistano due condizioni:

- la presenza di determinati vincoli tra i vari componenti;
- il fattore imprescindibile della coabitazione.

In assenza di uno di questi elementi, vincolo o coabitazione, non può esistere la famiglia anagrafica, a prescindere dalle esigenze eventualmente esposte

dagli interessati. È infatti condizione necessaria e sufficiente a formare la famiglia anagrafica, che le persone che la costituiscono coabitino (vivano all'interno della medesima unità abitativa) e siano allo stesso tempo legate tra di loro da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela (vincolo tra le persone che discendono da uno stipite comune, sia in linea retta sia in linea collaterale), affinità (vincolo tra un coniuge e i parenti dell'altro coniuge), adozione, tutela, ovvero da vincoli affettivi (dichiarati e non solo presunti o presumibili in conseguenza della coabitazione). Il Regolamento anagrafico prevede che l'esistenza del solo legame affettivo sia sufficiente per la costituzione di una famiglia anagrafica e, anzi, prescrive che la sua costituzione o modificazione debba essere obbligatoriamente registrata all'anagrafe. L'esistenza dei vincoli affettivi, non potendo essere provata documentalmente, viene riconosciuta alla dichiarazione che gli interessati rendono al momento dell'iscrizione o modifica anagrafica della famiglia.

A tale proposito nelle già citate "Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico" l'ISTAT precisa che *"La prova dei vincoli affettivi di cui alla definizione della famiglia anagrafica - art. 4 - viene riconosciuta alla dichiarazione che gli interessati rendono al momento della costituzione o subentro nella famiglia. La dichiarazione già resa sull'esistenza dei vincoli affettivi non può essere soggetta a continui ripensamenti. I vincoli stessi sono da ritenersi cessati soltanto con il cessare della coabitazione..."* *"Una persona o famiglia che coabita nello stesso appartamento con altra persona o famiglia possono dar luogo a due distinte famiglie anagrafiche se tra i componenti delle due famiglie non vi sono i vincoli di cui all'art. 4. Invece, non costituiscono famiglia anagrafica a sé stante i figli che si sposano e continuano a coabitare con i genitori".*

La famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona, anche minore di età, a condizione che ciò corrisponda alla situazione di fatto.

Nella stessa unità abitativa possono coesistere più famiglie; una persona o famiglia che coabita nello stesso appartamento con altra persona o famiglia può dar luogo a due distinte famiglie anagrafiche, se tra i componenti delle due famiglie non vi sono i vincoli prescritti dal regolamento anagrafico. Il caso tipico è quello della coppia di anziani (o anche di una persona sola) che coabita con la badante. In questo caso avremo due famiglie, una composta dalla coppia legata da vincoli di coniugio, o dal singolo anziano, e un'altra famiglia composta dalla sola badante; l'indirizzo anagrafico, ovviamente, sarà lo stesso.

La scissione della famiglia anagrafica già costituita può aver luogo soltanto quando venga a cessare la coabitazione tra le persone che la compongono. La scissione della famiglia anagrafica è ammissibile anche a seguito di divorzio (scioglimento del matrimonio, non semplice separazione), anche nel caso in cui i due ex coniugi decidano di continuare a coabitare (ad es. per motivi economici o di indisponibilità di alloggio). La scissione della famiglia non sarà mai legittima in presenza di un figlio coabitante con i genitori.

Da quanto sopra espresso appare evidente la diversità giuridica e concettuale esistente fra la “famiglia anagrafica” e le altre tipologie di famiglia esistenti nel nostro ordinamento giuridico, aventi diversa finalità (famiglia civilistica, fiscale, nucleo familiare, ecc.).

La famiglia anagrafica	
Insieme di persone legate da vincoli di:	matrimonio, unione civile, convivenza di fatto, parentela, affinità, adozione, tutela, vincoli affettivi
Coabitanti	aventi dimora abituale nello stesso Comune e nella stessa unità immobiliare (stesso appartamento)

## 6. Il nucleo familiare

Il concetto di “nucleo familiare” è chiaramente diverso da quello di “famiglia anagrafica” e si colloca in una sfera giuridica completamente diversa. La definizione di famiglia contenuta nell’art. 4 del D.P.R. n. 223/1989 non può che valere agli effetti anagrafici; così dicono, da sempre, tutte le circolari ministeriali che si sono espresse in materia. Di fatto, non è così! Anzi, si può dire che tutti i diritti e i doveri, soprattutto in campo sociale, dipendono dalla composizione della famiglia anagrafica. Spesso, è la stessa normativa di settore che fa esplicito riferimento alla “famiglia anagrafica”, che è sempre e solo quella che risulta dallo stato di famiglia; altre volte la normativa non è altrettanto esplicita, ma, se la norma non fa riferimento espresso al concetto di “nucleo familiare”, o non provvede a definire cosa si debba intendere come “famiglia” per le finalità di una determinata legge, la pubblica amministrazione fa sempre riferimento alla composizione della famiglia “anagrafica”.

Tuttavia, giova ricordare che tutte le risultanze anagrafiche, compreso il luogo di “residenza”, hanno valore di “presunzione di prova e di verità, fino a prova contraria”. Si tratta, come ha più volte affermato la giurisprudenza, di una presunzione “forte”, ma pur sempre vincibile dalla prova contraria. Nello specifico, la famiglia anagrafica e la famiglia nucleare o civile possono anche non coincidere; pertanto in una famiglia anagrafica possono coabitare più nuclei famigliari, così come può non esserci alcun nucleo familiare. Il Consiglio di Stato, con sentenza della sez. V, 13 luglio 1994, n. 770 (richiamata anche dalla circolare del Ministero dell’Interno n. 19 del 1 dicembre 1998), ha chiarito che: *“la famiglia anagrafica è istituto giuridico esclusivamente finalizzato alla “raccolta sistematica dell’insieme delle posizioni relative alle persone che hanno fissato nel Comune la propria*

*residenza*". La famiglia nucleare o civile risulta cristallizzata dal rapporto instaurato per effetto del matrimonio e dai conseguenti obblighi stabiliti, anche nei confronti dei figli, dagli articoli 143, 144 e 147 del C.C. (si veda il TAR Veneto – sentenza 27.8.2007, n. 2786). Pertanto, nulla impedisce che ad altri fini, diversi da quelli prettamente anagrafici (es. fiscali, sociali ecc.) si debba fare riferimento alla famiglia nucleare, ossia quella composta da coniugi o da genitori e figli o, comunque, fondata su ben definiti rapporti stabiliti dalla legge. Il concetto di "famiglia nucleare o civile" si trova in fase sicuramente evolutiva, oggetto anche di aspri contrasti fra opposte sensibilità.

Il concetto di "famiglia anagrafica", riformato con il regolamento del 1989, si trova in una condizione di stabilità, difficilmente attaccabile nel prossimo futuro.

## 7. La convivenza anagrafica

Il Regolamento anagrafico, oltre al concetto di "famiglia anagrafica", definisce e disciplina anche il concetto di "convivenza anagrafica", intesa come *"insieme di persone normalmente e abitualmente coabitanti nello stesso Comune per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena, e simili"* (art. 5 del D.P.R. n. 223/1989). I due istituti, quello della famiglia e quello della convivenza, sono accomunati dal fatto di riferirsi a più persone coabitanti e si distinguono, invece, per almeno un elemento, ovvero l'esistenza o la mancanza di parentela o di un vincolo affettivo tra le stesse. Nel caso specifico delle convivenze, la coabitazione è motivata dalla sussistenza di una delle seguenti finalità:

- religiosa,
- cura,
- assistenza,
- militare,
- pena,
- e simili.

Esempi di "convivenze anagrafiche" sono:

- case protette, case di riposo, case famiglia,
- caserme,
- conventi,
- carceri,
- strutture per tossicodipendenti, alcolisti, ecc.,
- strutture di accoglienza per stranieri,
- strutture di tutela di minori non affidati a famiglie,
- altre strutture analoghe alle precedenti.

Agli effetti degli adempimenti anagrafici la convivenza ha un suo responsabile, da individuare nella persona che normalmente dirige la convivenza stessa

(art. 6, comma 2, D.P.R. n. 223/1989). Questi, normalmente, non fa parte della convivenza, ma ha una posizione anagrafica fuori di essa o presso la propria famiglia, iscritta nello stesso Comune o in un Comune diverso.

Le persone ospitate in alberghi, locande, pensioni e simili non costituiscono convivenza anagrafica; possono però costituire una famiglia anagrafica.

Nelle “Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico”, l’ISTAT precisa che: *“Per quanto concerne il concetto di convivenza anagrafica (art. 5), si fa osservare che per la individuazione di essa è stato messo in rilievo quale elemento distintivo il particolare motivo che ha determinato l’associazione delle persone che la compongono. La coabitazione in un appartamento non determinata da una delle relazioni di cui alla definizione della famiglia anagrafica, ma da motivazioni sociali e simili, non riconducibili al concetto di famiglia, può costituire convivenza”. “Si potranno, quindi, avere convivenze anagrafiche di assistiti, di operai, di studenti, ecc. cioè “altri tipi di convivenze” aggiuntive alle tradizionali e note convivenze militari, religiose, assistenziali, ecc.”.*

Per ciascuna convivenza anagrafica devono essere indicata la specie, la denominazione della convivenza ed il nominativo della persona che normalmente la dirige.

Spesso nascono alcuni equivoci su come considerare le case di riposo e le case di cura: le prime sono vere e proprie convivenze anagrafiche (art. 5 del D.P.R. 223/1989), mentre le seconde, intese però come “luoghi di degenza ospedaliera”, sono strutture destinate alla cura e, per questo motivo, la permanenza in questi luoghi, per espressa disposizione di legge, si ritiene abbia carattere temporaneo; temporaneità che si esclude solo a seguito di un ricovero che perduri per oltre due anni.

Il ricoverato ha la possibilità di far ritorno, finito il ciclo curativo, nel luogo di residenza. Il periodo di permanenza è legato alle esigenze della cura che può essere di breve o di lunga durata.

La convivenza anagrafica	
Insieme di persone coabitanti per motivi:	religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili
Coabitanti	aventi dimora abituale nello stesso Comune e nella stessa unità immobiliare (stessa struttura)

## **8. Posizioni che non comportano “mutazione” anagrafica (art. 10-bis D.P.R. n. 223/1989)**

Il vigente regolamento anagrafico prevede che non debba essere effettuata, né d'ufficio, né a richiesta dell'interessato, la mutazione anagrafica, per trasferimento di residenza, delle seguenti categorie di persone:

- a) militari e pubblici dipendenti distaccati presso scuole per frequentare corsi di avanzamento o di perfezionamento;
- b) ricoverati in istituti di cura, se la permanenza non supera i due anni;
- c) detenuti in attesa di giudizio.

La nuova disposizione dell'art. 10-bis sembra avere chiarito definitivamente ciò che, in realtà, appariva chiaro anche prima, e cioè che le persone che si trovano nelle condizioni abitative di cui all'art. 10-bis del D.P.R. n. 223/1989, non possono essere iscritte in tale luogo, nel caso in cui si tratti di “mutazione anagrafica”, cioè si tratti di persone già iscritte all'anagrafe di un Comune.

Non si può escludere, in assoluto, anche se accade in casi sicuramente rari, che si debba provvedere ad un “iscrizione” anagrafica. È facile fare confusione fra persone conviventi per motivi di cura, per le quali si configura il diritto-dovere all'iscrizione in convivenza anagrafica ex art. 5 del D.P.R. n. 223/1989, dalle persone ricoverate in istituti di cura per le quali sussiste invece il divieto di mutazione anagrafica ex art. 10-bis del D.P.R. n. 223/1989. La distinzione va ricercata proprio nel motivo della permanenza della persona nella struttura e, di conseguenza, nell'attività e nella funzione alla quale la struttura è destinata.

A norma dell'art. 5 del D.P.R. n. 223/1989, la “convivenza” si configura nei casi in cui più persone, per scelta o per necessità, coabitino in strutture appositamente destinate ed attrezzate in relazione alle diverse esigenze delle stesse persone ospitate. Fra queste esigenze e necessità sono compresi anche i “motivi di cura”, cioè, esigenze di carattere sanitario, intese in senso lato.

Anche per l'iscrizione anagrafica in una convivenza è necessario il requisito della “dimora abituale”.

L'art. 10-bis del D.P.R. n. 223/1989 riguarda invece il caso di persone “ricoverate” in istituti destinati esclusivamente alla cura delle persone. In pratica ospedali, case di cura o strutture assimilate, e cioè tipologie di strutture dalle quali si viene dimessi non appena si risolve il problema sanitario o, comunque, quando non vi siano più possibilità di ottenere risultati positivi derivanti dal “ricovero”.

Qualora, malgrado la natura prettamente ospedaliera della struttura, la permanenza della persona che vi è ricoverata si protragga per oltre due anni, la norma dispone che cessi il divieto di mutazione anagrafica,

in quanto, evidentemente, a dispetto delle previsioni, quella persona risulta dimorare abitualmente in un ospedale. Anzi, sarà possibile anche anticipare l'iscrizione anagrafica nel Comune dove si trova l'ospedale in cui si è ricoverati, anche prima del termine dei due anni dalla data del ricovero, *“qualora l'interessato manifesti, prima della scadenza dei termini previsti, l'intenzione di iscriversi nell'anagrafe del Comune nel quale si trova di fatto e, nel contempo, dimostri, con fatti concreti, che la dimora si protrarrà oltre i termini previsti dall'art. 8 (ora 10-bis). Possono essere considerate prove dell'intenzione di stabilire la dimora abituale nel nuovo Comune il trasferimento o la formazione di famiglia ed il corrispondente effettivo abbandono nel precedente Comune della propria abitazione. L'impossibilità di attenersi in modo assoluto al divieto posto dall'art. 8 (ora 10-bis) è manifesta quando, nel Comune di iscrizione anagrafica, il soggetto non abbia altri familiari né la disponibilità dell'abitazione per vari motivi ed abbia espresso la volontà di risiedere nel nuovo Comune (ISTAT, “Avvertenze e note illustrative relative al regolamento anagrafico”).*

Semplificando e banalizzando (solo per maggiore chiarezza) si potrebbe dire che:

- la destinazione d'uso di una struttura assistenziale “non ospedaliera” è di carattere “abitativo”;
- la destinazione d'uso di una struttura ospedaliera è di carattere “non abitativo”.

Fra le persone per le quali sussiste il divieto di “mutazione” anagrafica, vi sono anche i “detenuti in attesa di giudizio”. La norma va interpretata come “in attesa di giudizio di primo grado”. Successivamente al giudizio di primo grado l'iscrizione ed anche la mutazione anagrafica nella “convivenza carcere” è possibile, ma non obbligatoria; dipende dalle situazioni. In determinate circostanze, infatti, non esistono soluzioni alternative all'iscrizione in carcere, in altri casi è possibile e preferibile lasciare iscritto il detenuto nella propria famiglia. Occorre rilevare, al riguardo, che il D. Lgs. 2.10.2018, n. 123 (in vigore dal 10.11.2018) all'art. 11 - “*Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario*”- modificando l'art. 45 della Legge 26 luglio 1975, n. 354, dispone che «...il detenuto o l'internato privo di residenza anagrafica è iscritto, su segnalazione del direttore, nei registri della popolazione residente del Comune dove è ubicata la struttura. Al condannato è richiesto di optare tra il mantenimento della precedente residenza anagrafica e quella presso la struttura ove è detenuto o internato. L'opzione può essere in ogni tempo modificata.». La nuova norma non modifica il quadro normativo previgente in materia di iscrizione anagrafica; ribadisce invece, e rafforza, con una disposizione esplicita il diritto-dovere di iscrizione anagrafica del detenuto e riconosce allo stesso il diritto di scelta in merito al luogo di iscrizione tra:

- luogo di precedente residenza;
- struttura carceraria (convivenza del carcere).

La scelta del detenuto non può essere totalmente discrezionale, ma dovrà avvenire nel rispetto dei principi dell'ordinamento anagrafico. Nel caso in cui il detenuto non abbia più alcun legame con la propria famiglia e con il luogo di residenza precedente la detenzione, è evidente che esiste solo la scelta dell'iscrizione nella convivenza del carcere.

Occorre infine precisare che l'art. 10-bis, c. 2 del Regolamento anagrafico dispone che *"Il trasferimento di residenza della famiglia, anche nell'ambito dello stesso Comune comporta, di regola, anche il trasferimento di residenza dei componenti assenti perché appartenenti ad una delle categorie indicate nel comma 1."* Si tratta di una norma largamente disattesa e anche poco conosciuta dagli ufficiali d'anagrafe. La disposizione si applica, per analogia, anche a tutti i casi in cui un componente della famiglia che trasferisce la propria residenza sia assente per qualsiasi motivo per un periodo temporaneo; scopo della disposizione è quello di salvaguardare il diritto al mantenimento dell'iscrizione anagrafica nella stessa famiglia da parte di coloro che sono temporaneamente assenti per vari motivi (lavoro, studio, cura, detenzione, ecc.), nel caso in cui la famiglia stessa nel frattempo si trasferisca. Il presupposto che potrà giustificare l'applicazione di tale principio è quello secondo cui al termine dell'assenza, l'interessato rientrerà nella famiglia nel luogo in cui la stessa in quel momento dimora stabilmente.

## **9. Effetti dell'iscrizione anagrafica**

Gli effetti prodotti dall'iscrizione anagrafica sui diritti e sui doveri delle persone rappresentano, senza alcun dubbio, un valore positivo e una risorsa fondamentale per uno stato di diritto, ma, paradossalmente, comportano il rischio di interpretazioni tendenti a limitare e selezionare la platea delle persone aventi diritto alle prestazioni sociali dei componenti della comunità nazionale e locale. In particolare, negli ultimi due decenni, alcune amministrazioni comunali si sono rese protagoniste di tentativi reiterati intesi a stabilire forme di controllo e di selezione, quindi di discriminazione, relativamente alle persone aventi diritto all'iscrizione anagrafica.

Come già sopra evidenziato, tutti i cittadini italiani e tutti i cittadini comunitari ed extracomunitari, regolarmente soggiornanti, hanno il diritto/dovere di essere iscritti in anagrafe; pertanto le uniche persone, residenti in Italia, che non hanno diritto all'iscrizione anagrafica sono i cittadini stranieri irregolari. Tuttavia, alcuni Comuni, in tempi relativamente recenti e ancora oggi, si sono resi protagonisti di decisioni che, sebbene illegittime per palese violazione di legge, hanno dato luogo alla situazione rappresentata dalla seguente tabella esplicativa:

	Residenti iscritti all'anagrafe	Residenti non iscritti all'anagrafe
Cittadini italiani	"Buoni" cittadini (aventi diritto all'iscrizione anagrafica)	Cittadini "indesiderati" (non aventi diritto all'iscrizione anagrafica)
Cittadini comunitari e stranieri	Stranieri "accettabili" (aventi diritto all'iscrizione anagrafica)	Stranieri "irregolari" e stranieri "regolari" richiedenti asilo (non aventi diritto all'iscrizione anagrafica)

## 10. I tentativi di esclusione dalla residenza: il "pacchetto sicurezza" del 2009 e la Legge "Lupi"

Le prime iniziative, adottate da alcuni Sindaci e tendenti a negare il diritto all'iscrizione anagrafica di persone aventi diritto sulla base di una chiara legislazione statale, sono datate 2009 e sono note per essere legate al cosiddetto "pacchetto sicurezza" approvato con la Legge 15 luglio 2009, n. 94. Insieme a norme più restrittive tendenti a contrastare il fenomeno migratorio, con particolare riferimento all'immigrazione clandestina, vi fu un tentativo di limitare il diritto all'iscrizione anagrafica anche in relazione ai cittadini italiani. Il D.D.L. n. 733 "Decreto sicurezza" approvato dal Senato il 5 febbraio 2009, prevedeva: *"L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica sono subordinate alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie. Se la verifica delle condizioni igienico-sanitarie non è compiuta nel termine di trenta giorni dalla richiesta di iscrizione, quest'ultima è effettuata con riserva di verifica, fatta salva la facoltà di successiva cancellazione in caso di verifica con esito negativo"*. Questa norma non fu confermata alla Camera dei deputati e il testo approvato definitivamente e tuttora vigente è il seguente: *«L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie»* (Art. 1, co. 2, Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificato con la Legge n. 94/2009). In pratica, viene salvaguardato il diritto/dovere di iscrizione e mutazione anagrafica, che non può essere subordinato a nessuna limitazione derivante dalle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, così come non può essere mai condizionato dal rispetto delle norme urbanistiche.

Il potere del Sindaco, nella sua qualità di autorità sanitaria locale, di disporre accertamenti e di adottare provvedimenti in materia sanitaria, è prevista

dalla vigente legislazione ordinaria, per cui la nuova disposizione introdotta nella Legge anagrafica con la L. n. 94/2009, non modifica minimamente il previgente quadro normativo. Resta immutato il comma 3, dello stesso articolo 1 della Legge anagrafica, che stabilisce il diritto/dovere all'iscrizione anagrafica di tutte le persone, le famiglie e le convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché delle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, secondo le modalità stabilite dal regolamento per l'esecuzione della legge (D.P.R. n. 223/1989) che, in proposito, non ha subito alcuna modifica dalla citata legge del 2009. Se questo è il principio fondamentale sul quale continua a fondarsi il diritto all'iscrizione anagrafica e se tale diritto non è condizionato e, soprattutto, non è subordinato per espressa disposizione normativa al requisito dell'idoneità delle condizioni igienico-sanitarie dell'abitazione, allora è evidente che nulla è cambiato in merito all'accertamento dei requisiti necessari ad ottenere il riconoscimento del diritto all'iscrizione anagrafica. Al contrario, qualora a seguito degli accertamenti igienico sanitari, qualunque sia l'esito, la situazione abitativa dell'immobile non cambi, anche dal punto anagrafico non potranno esservi conseguenze.

Si ribadiscono ancora una volta i principi enunciati dalla circolare del Ministero dell'Interno 29 maggio 1995, n. 8, che richiama i Sindaci al rispetto dei principi e delle norme anagrafiche, le uniche che disciplinano la gestione dell'anagrafe della popolazione residente. La citata circolare n. 8/95 chiarisce: *“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 (oggi: agibilità) ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte. Tale assunto, che da sempre costituisce uno dei criteri guida nella gestione delle anagrafi comunali, condiviso sia da questo Ministero che dall'Istat, è conseguente al fine cui è ispirata la legislazione anagrafica e cioè la rilevazione delle situazioni di fatto”*. La stessa circolare n. 8/95 continua affermando: *“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 interessi anch'essi degni di considerazione, quali ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico”*.

Malgrado la chiarezza delle norme anagrafiche, non intaccate dalle disposizioni del cosiddetto “pacchetto sicurezza” del 2009, non sono mancate ordinanze di Sindaci intese a porre limitazioni di varia natura, legate alle condizioni degli alloggi o, addirittura, alle condizioni economiche (soprattutto per i cittadini stranieri e comunitari); tutte queste ordinanze sono state puntualmente dichiarate illegittime e annullate dalla competente autorità giudiziaria.

2009: Legge n. 94 (pacchetto sicurezza)	
Residenti	Attribuita ai Comuni la possibilità (non l'obbligo) di effettuare una verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile. L'esito della verifica non può avere effetti sul diritto/dovere all'iscrizione anagrafica
Senza fissa dimora	Restano inalterati i requisiti per l'iscrizione delle persone senza fissa dimora. Vengono modificate le modalità di accertamento dei requisiti

Più recentemente, il D.L. 28 marzo 2014, n. 47, ha introdotto una limitazione che non riguarda il "diritto" all'iscrizione anagrafica, bensì il divieto di iscrizione in immobili occupati abusivamente, senza titolo. L'art. 5 del D.L. n. 47/2014, dal titolo eloquente: "Lotta all'occupazione abusiva di immobili", così recita: "*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*". Questo divieto, pesantemente sanzionato con la nullità dell'iscrizione anagrafica, ponendosi in contrasto con un principio giuridico chiaro e consolidato dalle norme civilistiche e dalla normativa anagrafica (Legge n. 1228/1954 e D.P.R. n. 223/1989), ha determinato, e sta ancora determinando, una serie di conseguenze, veri e propri effetti collaterali, che dimostrano come la cura sia ben peggiore del male che si vorrebbe combattere.

Poiché la norma non fornisce indicazioni procedurali all'ufficiale d'anagrafe, il Ministero dell'Interno ha diramato la Circolare n. 14 del 6 agosto 2014, che chiarisce l'ambito di applicazione della norma, che è limitato all'abusivismo inteso come mancanza del titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, e non come abusivismo edilizio o di altra natura. Poiché l'occupazione non abusiva dell'immobile è condizione essenziale di validità del provvedimento di iscrizione anagrafica, in mancanza di idonea documentazione probatoria relativa al regolare possesso o alla regolare detenzione dell'unità abitativa, oppure, in alternativa di dichiarazione dell'interessato o del proprietario, l'ufficiale d'anagrafe dovrà dichiarare la domanda di iscrizione "irricevibile" o "inammissibile", ai sensi e con le modalità previste dall'art. 2 della Legge n. 241/1990. Il Ministero, con la suddetta circolare, ha provveduto anche ad integrare il modulo ufficiale di domanda di iscrizione/cambio di abitazione,

inserendo la possibilità di auto-dichiarare il possesso del titolo, in alternativa alla presentazione dello stesso. La norma non riguarda l'iscrizione delle persone senza fissa dimora, in quanto il diritto all'iscrizione anagrafica di costoro non è legato ad un immobile, bensì al "domicilio" e cioè ad un "interesse" nel Comune (requisito immateriale).

L'eventuale nullità dell'iscrizione anagrafica, così come anche la dichiarazione di irricevibilità della domanda, avranno l'effetto di lasciare immutata la precedente iscrizione anagrafica (nel caso di richiedente già iscritto in altro Comune o in altra abitazione). Tuttavia, si porrà ugualmente il problema di come e dove iscrivere l'interessato nel modo più corretto possibile, fermo restando il suo diritto all'iscrizione anagrafica, seppure in un luogo diverso dall'immobile occupato abusivamente. Si può ipotizzare, quale *extrema ratio* e dopo avere attentamente valutato ogni possibile soluzione in relazione al singolo caso concreto, l'iscrizione in una via fittizia (così come avviene per le persone senza fissa dimora); soluzione pessima dal punto di vista dei principi anagrafici, ma che, in certi casi, può diventare l'unica alternativa possibile alla "non iscrizione" di persone che, comunque, hanno diritto ad un'iscrizione anagrafica e, tuttavia, non possono ottenerla nel luogo di effettiva dimora abituale, in quanto occupato abusivamente. L'art. 5 del D.L. n. 47/2014, nella prassi, risulta spesso applicato in maniera illegittima; non è raro il caso di ufficiali d'anagrafe che applicano questa norma a situazioni di conflitto fra proprietario e inquilino, di natura prettamente civilistica. L'applicazione scorretta della norma, lungi dal raggiungere i risultati attesi, finisce, spesso, per "premiare" illegittimamente quei proprietari che affittano un immobile "in nero". Al fine di evitare questo effetto perverso, si deve sempre fare riferimento alla chiara disposizione del Ministero dell'Interno che, nella già citata circolare n. 14 del 2014, afferma: *"...Al fine di chiarire la portata della disposizione in argomento è utile osservare che la volontà del legislatore, così come rilevabile dagli atti parlamentari, sia stata quella di consentire il **"...ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti"**, posto che *"...l'attuale quadro normativo consente a coloro i quali abbiano occupato abusivamente un edificio di ottenerne la residenza..."*. La Circolare riporta anche un estratto della Relazione di accompagnamento dell'Atto Senato n. 1413, dove si esprime con chiarezza questo principio. Ciò significa che, in mancanza di un'azione di rilevanza penale da parte dell'occupante (occupazioni violente di immobili altrui, mediante invasione dell'edificio, sfondamento delle porte, e azioni similari), non può esistere "occupazione abusiva" nel senso voluto dall'art. 5 del D.L. n. 47/2014. Per essere più chiari: se colui che abita in un immobile non di sua proprietà, vi è entrato utilizzando la chiave di ingresso consegnatagli dal proprietario stesso o da chi vi abiti legalmente, affittuario compreso, non saremo mai in una situazione di "occupazione abusiva".*

Un altro ambito in cui, a volte, viene limitato impropriamente il diritto alla residenza e quello relativo alle persone che vivono nelle cosiddette microaree private in cui vivono sinti o rom presenti nel territorio regionale. La Regione Emilia-Romagna ha definito con la Legge Regionale n. 11/2015, *“Norme per l’inclusione sociale dei rom e sinti”*, che modifica la precedente L.R. n. 47/1988, e prevede, tra le altre cose, le microaree familiari pubbliche e private, tra le possibili soluzioni abitative. Inoltre, con la D.G.R. n. 43/2016 approva *“i requisiti tecnici delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie delle microaree familiari pubbliche e private ai sensi dell’art. 3, comma 1, lettera B) della L.R. 11/2015 e successive modificazioni”*.

	2014: Legge “Lupi”- art. 5, D.L. n. 47
Residenti	Introduce il divieto per chi occupa un immobile abusivamente, senza titolo, di ottenere l’iscrizione anagrafica e l’allacciamento alle pubbliche forniture nell’immobile occupato abusivamente
Senza fissa dimora	Inapplicabile alle persone senza fissa dimora

## 11. Ordinanze del Sindaco e altri meccanismi di esclusione dalla residenza

Se il legislatore si è occupato e preoccupato, in più occasioni, dell’impatto della residenza sulla sicurezza e sull’ordine pubblico, soprattutto in relazione ai cittadini stranieri, ma non solo, i Sindaci si sono posti anche il problema delle conseguenze dell’iscrizione anagrafica (più che della residenza intesa come presenza stabile sul territorio comunale) sulle politiche sociali e di assistenza in genere.

In questo senso, la distinzione fra cittadini stranieri e cittadini italiani si attenua e, anzi, si annullerebbe, se non fosse per il fatto che, spesso, essere “cittadino straniero” equivale anche ad essere “persona in stato di povertà” e, dunque, bisognosa di assistenza sociale. *“La parola “povertà” richiama l’esercizio, da parte dell’ente locale, di una serie convergente di funzioni e di prestazioni amministrative di assistenza, caratterizzate spesso da una gestione articolata, oltre che condivisa con le competenze contermini di altri soggetti pubblici e con l’azione materialmente svolta, anche volontariamente, da numerosi soggetti privati. In questo senso, la “povertà” costituisce l’oggetto sul quale gravitano numerose politiche pubbliche comunali, in quanto espressione di una naturale ed essenziale attribuzione della comunità territoriale e dell’ente esponenziale di riferimento in merito alla promozione diffusa di condizioni di vita accettabili e di un modello*

*di cittadinanza locale volto al raggiungimento del massimo grado di integrazione sociale*". (Fulvio Cortese "Povertà e ordinanze dei Sindaci: le politiche pubbliche e l'importanza delle questioni organizzative", Rivista Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici. Regione Emilia-Romagna N. 5/2008)<sup>7</sup>.

Ora, poiché le politiche sociali hanno costi importanti per i Comuni, si spiegano, anche se solo in parte, le ordinanze che alcuni sindaci hanno emanato, soprattutto nell'ultimo decennio. Com'è noto, le ordinanze sono emanazione del Sindaco nella sua veste di ufficiale del Governo, e quindi nella sua qualità di organo periferico del Ministero dell'Interno; nel caso in cui si affrontino questioni di natura anagrafica, il Sindaco agisce ancora più chiaramente ed esclusivamente in tale veste di "organo dello Stato", in quanto "ufficiale d'anagrafe". D'altra parte, è altrettanto vero che il Sindaco riveste anche la funzione di "capo dell'amministrazione comunale" e, in questo contesto, le valutazioni che è chiamato a svolgere sono di natura politico-amministrativa, per cui, anche nell'esercizio di funzioni prettamente statali come quelle di natura anagrafica, è portato a dover ponderare e bilanciare interessi diversi. Per queste ragioni, esiste per i Sindaci un rischio concreto di adottare atti illegittimi sia nel merito, sia nella forma, ogni qual volta decidano di adottare ordinanze incidenti, direttamente o indirettamente, sul diritto all'iscrizione anagrafica; diritto che può essere legittimamente disciplinato solo da atti normativi e disposizioni di organi dello Stato e, dunque, inderogabili in modo assoluto da ordinanze, delibere o atti regolamentari adottati da organi del Comune. Tali ordinanze sono parte di un più ampio insieme di politiche locali di esclusione e si configurano come vere e proprie *politiche di residenza* che agiscono attraverso specifici meccanismi. La giurisprudenza è dovuta intervenire più volte per annullare atti aventi per oggetto la restrizione del diritto all'iscrizione anagrafica, adottati da Sindaci e da Giunte comunali, giudicati palesemente illegittimi (basterà citare, per tutte, la sentenza n. 1238 del 13/05/2011 - TAR Lombardia - n. ricorso: 451/2008 - "Provvedimento dichiarazione di nullità ex articolo 21-septies per l'annullamento ordinanze sindacali". Oggetto del ricorso: "Sanità - pubblica sicurezza - ordinanze sindacali in materia di iscrizione nel registro della popolazione residente e disposizioni congiunte in materia igienico sanitaria e di pubblica sicurezza").

Oltre alle ordinanze, alle delibere di giunta, o ad altri provvedimenti interni al Comune, il rifiuto della residenza è spesso attuato attraverso strumenti e meccanismi meno visibili e diretti:

- prassi burocratiche informali o comunque tali da appesantire anche in maniera illegittima il procedimento anagrafico;
- uso indiretto e pretestuoso dei requisiti, non previsti e non richiesti, introdotti da provvedimenti amministrativi.

---

<sup>7</sup> [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_5\\_2008/indice%20corretto.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2008/indice%20corretto.pdf).

Politiche di esclusione: meccanismi diretti ed indiretti	
<b>Meccanismi diretti</b>	Introduzione di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale
<b>Meccanismi indiretti</b>	Disposizione di controlli e/o richiesta documenti - spesso non contemplati dalla legge o comunque non considerati obbligatori - senza che sia stabilito un nesso chiaro e automatico tra ciò che è disposto/richiesto e il riconoscimento dell'iscrizione anagrafica
<b>Meccanismi espliciti</b>	Funzionano attraverso l'emanazione di provvedimenti, misure o atti formali
<b>Meccanismi impliciti</b>	Operano attraverso prassi amministrative, ossia alterando o distorcendo le procedure di iscrizione e/o di cancellazione

## 12. Come richiedere l'iscrizione anagrafica di persona senza fissa dimora

La condizione di persone senza fissa dimora è spesso caratterizzata da fragilità, marginalità e scarsa consapevolezza dei propri diritti nonché delle procedure necessarie per esercitarli.

Ad oggi il Ministero dell'Interno non ha predisposto un modulo ufficiale che tenga conto della casistica particolare delle persone senza fissa dimora pertanto, al fine di agevolare la presentazione della richiesta di iscrizione agli uffici anagrafici comunali, si riporta di seguito un facsimile che potrà essere adattato o ampliato in base al caso specifico.

Si precisa inoltre che tale modulo, debitamente compilato in ogni sua parte e con allegata la documentazione necessaria, deve essere sottoscritto dall'interessato e presentato secondo una delle seguenti modalità:

- allo sportello, unitamente ad un documento di riconoscimento del richiedente;
- in modalità telematica (mail o fax) unitamente a copia del documento di riconoscimento
- per posta, unitamente a copia del documento di riconoscimento.

Entro due giorni dal ricevimento della suddetta dichiarazione, l'ufficiale d'anagrafe valuterà se la stessa è completa e ricevibile e in caso positivo procederà quindi con l'iscrizione e l'avvio della fase istruttoria.

In caso negativo invece invierà all'interessato comunicazione di irricevibilità, indicando gli elementi mancanti. È opportuno pertanto che nel suddetto modulo l'interessato precisi anche un indirizzo e/o un contatto presso il quale inviare comunicazioni inerenti il procedimento di iscrizione in corso.

Il procedimento di iscrizione anagrafica ha una durata di quarantacinque giorni dalla data della presentazione della dichiarazione. Nel caso in cui, durante la fase istruttoria, emergono motivi ostativi all'accoglimento della richiesta di iscrizione, l'ufficiale d'anagrafe invierà all'interessato un preavviso di rigetto, invitandolo a produrre documenti e/o informazioni necessari per evitare la conclusione negativa del procedimento di iscrizione.

La Richiesta di iscrizione anagrafica di persona senza fissa dimora (Ai sensi della legge n. 1228/1954 art. 2, del d.P.R. n. 223/1989) nella pagina seguente è scaricabile da E-R Sociale - Povertà al link: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/la-residenza-anagrafica-per-le-persone-senza-dimora-bologna-23-ottobre-2019>



## Allegato 1 - ETHOS Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora

### ETHOS - Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora

L'esistenza delle persone in condizione di grave esclusione abitativa e senza dimora è uno dei principali problemi sociali affrontati dalla Strategia dell'Unione Europea di Protezione e Inclusione Sociale.

La prevenzione di questa pesante forma di disagio sociale e gli interventi per ridare un alloggio alle persone senza dimora richiedono una conoscenza chiara dei percorsi e dei processi che conducono a questa condizione di vita; inoltre, è necessario possedere una prospettiva allargata per comprendere i tanti significati insiti nell'essere in condizione di grave esclusione abitativa o addirittura senza dimora.

FEANTSA (Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora) ha sviluppato una classificazione sulle persone senza dimora, attraverso una griglia di indicatori che fanno riferimento alla grave esclusione abitativa; il nome di questa classificazione è ETHOS.

ETHOS parte dalla comprensione di alcuni concetti: esistono tre aree che vanno a costituire l'abitare, in assenza delle quali è possibile identificare un problema abitativo importante fino ad arrivare alla esclusione abitativa totale vissuta dalle persone senza dimora. Quindi per definire una condizione di piena abitabilità è necessario che siano soddisfatte alcune caratteristiche: avere uno spazio abitativo (o appartamento) adeguato sul quale

una persona e la sua famiglia possano esercitare un diritto di esclusività (*area fisica*); avere la possibilità di mantenere in quello spazio relazioni soddisfacenti e riservate (*area sociale*); avere un titolo legale riconosciuto che ne permetta il pieno godimento (*area giuridica*).

L'assenza di queste condizioni permette di individuare quattro categorie di grave esclusione abitativa:

- persone senza tetto
- persone prive di una casa
- persone che vivono in condizioni di insicurezza abitativa
- persone che vivono in condizioni abitative inadeguate.

Tutte le quattro categorie stanno comunque ad indicare l'assenza di una (vera) abitazione.

ETHOS perciò classifica le persone senza dimora e in grave marginalità in riferimento alla loro condizione abitativa. Queste categorie concettuali sono divise in 13 categorie operative utili per diverse prospettive politiche: dal creare una mappa del fenomeno delle persone senza dimora a sviluppare, monitorare e verificare politiche adeguate alla soluzione del problema.

	Categorie operative	Situazione abitativa	Definizione Generica	
Categorie concettuali	SENZA TETTO	1 Persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna	1.1 Strada o sistemazioni di fortuna	Vivere per strada o in sistemazioni di fortuna senza un riparo che possa essere definito come una soluzione abitativa
		2 Persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna	2.1 Dormitori o strutture di accoglienza notturna	Persone senza abitazione fissa che si spostano frequentemente tra vari tipi di dormitori o strutture di accoglienza
	SENZA CASA	3 Ospiti in strutture per persone senza dimora	3.1 Centri di accoglienza per persone senza dimora	In cui il periodo di soggiorno è di breve durata
			3.2 Alloggi temporanei	
			3.3 Alloggi temporanei con un servizio di assistenza	
	4 Ospiti in dormitori e centri di accoglienza per donne	4.1 Dormitori o centri di accoglienza per donne	Donne ospitate a causa di esperienze di violenza domestica, in cui il periodo di soggiorno è di breve durata	
		5 Ospiti in strutture per immigrati, richiedenti asilo, rifugiati	5.1 Alloggi temporanei/centri di accoglienza	Immigrati in centri di accoglienza ospiti per un breve periodo a causa della loro condizione di immigrati
	5.2 Alloggi per lavoratori immigrati			
	6 Persone in attesa di essere dimesse da istituzioni	6.1 Istituzioni penali (carceri)	Non sono disponibili soluzioni abitative prima del rilascio Soggiorno che diviene più lungo del necessario a causa della mancanza di soluzioni abitative al termine del percorso terapeutico Mancanza di una soluzione abitativa autonoma (ad esempio al compimento del 18° anno di età)	
		6.2 Comunità terapeutiche, ospedali e istituti di cura		
		6.3 Istituti, case famiglia e comunità per minori		
	7 Persone che ricevono interventi di sostegno di lunga durata in quanto senza dimora	7.1 Strutture residenziali assistite per persone senza dimora anziane	Sistemazioni di lunga durata con cure per persone precedentemente senza dimora (normalmente più di un anno) anche per mancanza di sbocchi abitativi più adeguati	
		7.2 Alloggi o sistemazioni transitorie con accompagnamento sociale (per persone precedentemente senza dimora)		
8 Persone che vivono in sistemazioni non garantite	8.1 Coabitazione temporanea con famiglia o amici	La persona utilizza un alloggio diverso per indisponibilità del proprio alloggio abituale o di altre soluzioni abitative adeguate nel Comune di residenza Nessun (sub)affitto legale, Occupazione abusiva/illegale Occupazione abusiva di suolo/terreno		
			8.2 Mancanza di un contratto d'affitto	
			8.3 Occupazione illegale di alloggio o edificio o terreno	
9 Persone che vivono a rischio di perdita dell'alloggio	9.1 Sotto sfratto esecutivo	Dove gli ordini di sfratto sono operativi		
	9.2 Sotto ingiunzione di ripresa di possesso da parte della società di credito	Dove il creditore ha titolo legale per riprendere possesso dell'alloggio		
10 Persone che vivono a rischio di violenza domestica	10.1 Esistenza di rapporti di polizia relativi a fatti violenti	Dove l'azione della polizia è atta ad assicurare luoghi di sicurezza per le vittime di violenza domestica		
11 Persone che vivono in strutture temporanee/non rispondenti agli standard abitativi comuni	11.1 Roulottes	Nel caso non sia l'abituale luogo di residenza per una persona Ricovero di ripiego, capanna o baracca Capanna con struttura semi-permanente o cabina (ad es. marina)		
	11.2 Edifici non corrispondenti alle norme edilizie			
	11.3 Strutture temporanee			
12 Persone che vivono in alloggi impropri	12.1 Occupazione di un luogo dichiarato inadatto per uso abitativo	Definito come inadatto per uso abitativo dalla legislazione nazionale o dalle regolamentazioni sull'edilizia		
13 Persone che vivono in situazioni di estremo affollamento	13.1 Più alto del tasso nazionale di sovraffollamento	Definito come più alto del tasso nazionale di sovraffollamento		



FEANTSA is supported financially by the European Commission. The views expressed herein are those of the author(s) and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.

**FEANTSA** European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL  
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL

IT

194, Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: + 32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ ethos@feantsa.org ■ www.feantsa.org



<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/>