

Le nuove regole sull'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora

Chi erano i senza fissa dimora nella legge anagrafica e nel regolamento di attuazione?

Gli ufficiali di anagrafe, per diverse generazioni, hanno appreso che quando a richiedere l'iscrizione anagrafica sia una persona senza fissa dimora un problema di accertamento della effettività della residenza non si pone, dato che per la legge ed il regolamento anagrafici (art.2, co.3, L. 24.12.1954, n.1228; art.1, co.1 D.P.R. 30.5.1989, n.223) tale soggetto era (ed è) comunque da considerarsi residente nel comune dove ha stabilito il domicilio o, in mancanza (quindi come criterio meramente residuale), nel comune di nascita.

Ma cosa vuol dire “senza fissa dimora”?

“Senza fissa dimora”, nel linguaggio tecnicizzato del legislatore anagrafico (che conferisce al termine un'accezione diversa da quella attribuitagli da altre scienze sociali¹), è colui che, non fermandosi mai a lungo in uno stesso luogo e non avendo dunque un progetto di residenzialità in alcuno dei comuni italiani, né in una località straniera (almeno per i cittadini italiani che si trovino all'estero), non possiede i requisiti per essere considerato, in senso stretto, residente in alcun luogo e necessita dunque di un trattamento giuridico differenziato che consiste, appunto, nel fare coincidere la residenza anagrafica con il domicilio.

Le legge anagrafica, come s'è appena visto, non si è però soffermata sulla definizione di domicilio, né si è posta il problema di differenziare questa da quella di residenza; differenza di cui cercherò invece di dare conto nelle successive considerazioni.

D'altra parte – è bene talvolta ricordarlo – il legislatore anagrafico non usa concetti di sua esclusiva creazione, ma nozioni che derivano dal diritto civile, nel cui linguaggio è custodito il vocabolario comune a tutti gli operatori giuridici che si occupino della persona e delle sue relazioni sociali.

Anche il civilista ha però trovato non poche difficoltà nel tracciare una esatta linea di distinzione tra i concetti di domicilio (tra cui campeggia, in primo luogo, quello di

¹ Sulla definizione di “senza fissa dimora” dal punto di vista sociologico e delle teorie di servizio sociale, cfr. **Zuccari**, *Senza dimora: un popolo di invisibili*, Roma, 2007, 28 ss.

“domicilio generale”²⁾ e di residenza, che peraltro nel processo di codificazione delle leggi civili non erano sempre ben distinti.³

Tuttavia, già nel vecchio codice civile italiano del 1865 la differenza tra le due nozioni prese corpo a partire dalla considerazione che talvolta la persona possa avere la sede dei suoi affari (il domicilio) in un luogo diverso dalla sede dei suoi affetti (la residenza).

A scorrere le numerose norme che in qualche modo utilizzano, differenziandole, queste due definizioni, entrambi contenute nell’art.43 cod. civ., emerge (in perfetta continuità con il vecchio codice del 1865) come il domicilio costituisca il luogo di imputazione di posizioni giuridiche soggettive prevalentemente patrimoniali del soggetto. Il riferimento agli affari della persona, già esplicitato dalla norma strumentale (l’art.43, co.1 cod.civ.) viene infatti specificato da una molteplicità di norme finali che riferiscono al domicilio il luogo di pagamento di certe obbligazioni, l’apertura della successione ereditaria, etc. La residenza sembra invece coincidere con il luogo dell’esistenza tout court, il luogo degli affetti familiari, dei bisogni elementari ed esistenziali del soggetto⁴.

Si tratta di una differenziazione - problematica nei suoi confini, ma ben percepibile dall’esperienza comune – che non pare contraddetta, bensì avvalorata, dalla stessa Relazione del Guardasigilli, il quale, al n.65, semplicemente rilevava: “*non è raro che una persona abbia in un luogo la dimora abituale (residenza) e in un altro luogo la sede principale degli affari (domicilio)*”

Questo vuol dire che quanto più la somma degli “affari” risulti esigua, fino alla piena coincidenza con le preoccupazioni della mera sussistenza, tanto più il domicilio stesso assumerà i connotati esistenziali e solo marginalmente patrimoniali che in coloro che hanno

²Il primo considerato necessariamente unico, mentre si ammette talvolta la possibilità che un soggetto abbia più di una residenza (ma non più residenze anagrafiche). Così **Bianca C.M.**, *Diritto civile*, I, Milano, 1984, 251

³Il Code Napoleon nel 1804, vera matrice di molte delle successive esperienze di codificazione civile negli Stati europei e latino americani, trattò unicamente del domicilio, assorbendo in questo la stessa nozione di residenza. Le leggi emanate successivamente hanno poi dovuto integrare la disciplina civilistica e amministrativa dei luoghi della persona. Sul punto: **Graziadei**, voce *Domicilio in diritto comparato*, in *Digesto, disc. priv. sez. civ.*, VII, 131

⁴Sul criterio distintivo proposto ne testo, cfr.: **Benussi**, *Per una interpretazione dell’inciso “affari e interessi” di cui all’art.43 Cod. Civile (Contributo esegetico allo studio del domicilio)* in *Temì*, 1967, 463; **Stanzione**, sub artt.43-45 in *Codice civile annotato*, (a cura di Perlingieri), 1991, I, 422; **Esu**, *Domicilio – residenza – dimora*, in *Trattato di diritto privato* diretto da Rescigno, Torino 1999, 573; **Gazzoni**, *Manuale di diritto privato*, 2007, 130. Contra: **Tedeschi**, voce *Domicilio, residenza, dimora*, in *Noviss.DI, App.*, III, Torino, 1982, 194 ss.

ben distinte una sfera esistenziale ed una patrimoniale (aziendale, affaristica, da libero professionista, etc.) coinciderebbero invece con i tratti tipologici della residenza.

Come applicare, dunque, le due nozioni di residenza e di domicilio a persone che sono senza una dimora fissa, cioè che non collegano stabilmente ad un luogo né il proprio patrimonio affettivo-esistenziale né quello reddituale o patrimoniale? Proprio di queste persone – girovaghi, artigiani itineranti, circensi, marinai e camminanti di ogni genere - dovette occuparsi, per i suoi specifici compiti funzionali, la legge anagrafica all'art.2, co.3, successivamente dettagliato dal regolamento anagrafico e dalle direttive dell'ISTAT (autorità nazionale di controllo delle anagrafi assieme ed oltre al Ministero dell'interno).

Fu infatti l'ISTAT, nelle sue note illustrative della legge anagrafica e del regolamento, a suggerire l'istituzione in ogni Comune di una sessione speciale "non territoriale" nella quale fossero elencati e censiti come residenti tutti i senza tetto e i senza fissa dimora che desiderassero eleggere domicilio al fine di ottenere la residenza anagrafica, individuando allo scopo una via territorialmente non esistente.

Fu dunque detto all'ufficiale di anagrafe di non fare indagini sull'abitudine del domicilio del senza fissa dimora, perché questo era sostanzialmente oggetto di una libera elezione da parte sua. Ed in tal senso si espresse lo stesso Ministero dell'interno. Significativa, al riguardo, la Circolare n.1 del 1997, di cui riporto solo questo breve passaggio: *“Per alcune particolari categorie di persone nei cui confronti non è riscontrabile il requisito della dimora abituale, la legge anagrafica n.1228 del 24 dicembre 1954 ha preso in considerazione un solo comune, e cioè quello eletto a domicilio dall'interessato”*

Eleggere il domicilio ai fini anagrafici è stata dunque, sin qui, una scelta incondizionatamente libera ed esclusiva del richiedente l'iscrizione anagrafica come senza fissa dimora; a condizione, ovviamente, che davvero si trattasse di una persona senza alcuna dimora stabile.⁵

La domanda che ora ci poniamo – non irrilevante per comprendere correttamente le più recenti novità legislative – è se sia stata corretta l'interpretazione data negli anni passati dall'Amministrazione (sia l'ISTAT che il Ministero dell'interno) dell'art.2, co.3 della legge

⁵ L'interessato potrà liberamente eleggere domicilio (ovviamente uno solo) in quel luogo ove, nonostante i suoi continui spostamenti, egli preferisca recarsi, per ragioni di comodità, affettive o per altre ragioni personali, incluse quelle meramente idiosincratice “per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti”. In tal senso l'ISTAT, *Anagrafe della popolazione. Avvertenze – note illustrative e normativa aerea*, in *Metodi e norme*, serie B, n.29, Roma, 1992, 41

anagrafica (che anche a seguito della recente novella rimane immutato), nell'intendere il riferimento al domicilio come una libera elezione del richiedente, pur trattandosi, indubbiamente, di una figura normativa di domicilio non automaticamente coincidente con quella di un semplice domicilio elettivo dedicato alla cura di un singolo affare.

A questa domanda, nonostante una prima e superficiale apparenza in senso contrario, darei una risposta affermativa, sebbene talvolta sia forse mancata una adeguata attenzione ai possibili – ed in effetti verificatisi – abusi da parte di richiedenti interessati ad ottenere, attraverso una dichiarazione meramente elettiva, vantaggi patrimoniali non sempre leciti.

Per convincersi di questo occorre, banalmente, immedesimarsi nella figura per la quale la norma è stata pensata: il senza fissa dimora (vero). Colui che, non avendo un luogo privilegiato di vita e di affari, era comunque costretto a sceglierne uno, anche a costo di valorizzare il più tenue legame con una località talvolta visitata.

La sua scelta, sino ad oggi, sarebbe potuta cadere sul comune del luogo di nascita (ed allora l'elezione del domicilio anagrafico sarebbe coincisa con il criterio di attribuzione legale, meramente suppletivo). Oppure la scelta sarebbe caduta sul comune dove le navi sulle quali il richiedente viaggiava facevano più spesso scalo; o sul comune dove viveva un cugino od un amico più caro di altri; od in quello dove, nel precedente stile di vita, il richiedente aveva avuto, in effetti, un più solido attaccamento sociale e forse addirittura la residenza.

Ci poniamo ora un problema: se uno zingaro italiano, in perpetuo movimento (figura a dire il vero sempre più rara) e dunque con un'occupazione lavorativa itinerante, avesse ricevuto in eredità un appartamento nel centro di Viareggio, recandovisi per brevi ma frequenti periodi dell'anno a riposarvi, avrebbe mantenuto la possibilità di eleggere domicilio ai fini anagrafici in un qualsiasi altro comune a suo piacimento, o sarebbe stato obbligato ad iscriversi, pur sempre come senza fissa dimora, nel comune di Viareggio?

A mio parere la risposta – alle condizioni di legge vigenti prima delle modifiche introdotte con la legge 17.7.2009, n. 94 – sarebbe stata nel senso dell'illegittimità dell'iscrizione anagrafica in un comune diverso da quello di Viareggio, nel quale, obiettivamente, fosse venuto a crearsi l'obiettivo centro degli interessi patrimoniali del soggetto, anche se non la residenza.

L'esemplificato problema serve a osservare che, anche prima della legge n.94/2009, il domicilio del senza fissa dimora era da intendersi elettivo solo a condizione che si trattasse

di persone prive di un loro domicilio generale (o prevalente), il quale non può che essere unico.

D'altra parte, la mancanza di un domicilio generale – come già rilevato nelle precedenti considerazioni – è condizione normale nel senza fissa dimora nullatenente, mentre è invece piuttosto rara in tutti gli altri casi.

I “senza tetto” non sono (o non erano?) i “senza fissa dimora”.

Quando la legge anagrafica fu approvata la figura del “senza fissa dimora” era forse più diffusa di oggi. Il sistema economico italiano, senza dubbio più rurale e meno urbanizzato, consentiva ancora stili di vita come quello del sellaio o del ferratore di cavalli, mentre i circhi e le giostre venivano accolti con più entusiasmo e maggiore frequenza nei paesi dello Stivale. Ma già allora, distinta dai “senza fissa dimora”, esisteva una massa di residenti privi di un’abitazione consona al civile abitare, la cui condizione anagrafica era però assimilata a quella di tutti gli altri residenti. La sola Capitale, ancora all’inizio degli anni ‘70, contava ad esempio tra i 100 ed i 150 mila baraccati. Si trattava di cittadini romani giunti da altre regioni d’Italia ed iscritti solitamente all’anagrafe nei quartieri dove abitavano, spesso definiti come “borghetti”, “baraccopoli” o semplicemente “campi”

Successivamente, con le politiche di edilizia popolare ora in forte declino, le baraccopoli sono scomparse e i loro antichi abitanti si sono sistemati nelle case. L’arredo urbano si è però ripopolato di nuovi abitanti dei marciapiedi e delle baracche, più marginali dei precedenti, italiani o stranieri che siano. Per questi ultimi, l’assimilazione ai fini anagrafici del “senza tetto” all’abitante “normale” ha funzionato meno che in passato, sia per le diverse caratteristiche soggettive di questi cittadini (che in alcuni casi rendono problematico o impossibile l’accertamento anagrafico), sia per il mutare delle stesse prassi anagrafiche, specie nei grandi centri urbani. È così accaduto, anno dopo anno, che i “senza tetto” siano scomparsi dal regime anagrafico ordinario, per riaffiorare poi in quello del tutto speciale (e per una parte di essi improprio) “dei senza fissa dimora”, dando luogo ad una più generalizzata identificazione semantica tra i due termini.

Vero è che, come s’è poc’anzi accennato, talvolta i “senza tetto” pongono problemi anagrafici simili a quelli presentati dai “senza fissa dimora”. Ci si riferisce, in particolare, ai casi in cui la persona “senza tetto” si sposta di strada in strada, senza un luogo fisso che

funga da ricovero, pur gravitando nell'ambito territoriale del comune per la maggior parte dell'anno.

Ma permane pur sempre una differenza tra chi, privo di dimora stabile, risiede stabilmente sul territorio comunale e chi, invece, privo di dimora stabile, è anche assente, per la maggior parte del tempo, dal territorio del comune.

Una differenza ben colta dall'ISTAT nelle ancora fondamentali note illustrative del 1992, dove è ravvisata la necessità di istituire nell'anagrafe comunale una via territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale, nella quale iscrivere *“con numero progressivo dispari sia i “senza tetto” risultanti residenti al censimento, sia i “senza fissa dimora” che eleggono domicilio nel Comune ma che, in realtà non hanno un vero e proprio recapito nel Comune stesso.”*⁶

Fu subito evidente il buon fine pratico di tali indicazioni: quello di assicurare anche ai “senza tetto” sfuggiti alla registrazione anagrafica ordinaria, ma emersi attraverso il periodico censimento della popolazione, di trovare subito collocazione nei registri della popolazione residente. Peraltro, nella consapevolezza della possibilità che la soluzione indicata non fosse sufficiente a ricomprendere ogni effettiva residenza non ancora registrata o registrabile, le note ISTAT continuano disponendo che, anche *“al di fuori dei casi sopraddeiti, potrà essere utilizzata la stessa via con numeri progressivi pari”*.

Cosa cambia con la legge 15 luglio 2009, n.94?

L'art. 3 co. 38, della legge n. 94/2009 ha modificato l'art.2 co.3 della legge anagrafica, il quale, nel suo nuovo testo, dispone ora che *“ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio si considera residente nel comune di nascita”*.

Si compie quindi un ulteriore passo verso il definitivo superamento della originaria definizione normativa di “senza fissa dimora”, il quale d'ora in poi dovrebbe dare la “quasi dimostrazione” dell'effettività del domicilio od altrimenti rassegnarsi a risultare iscritto all'anagrafe del comune di nascita.

⁶Cfr., nuovamente, ISTAT, Anagrafe della popolazione, cit., 45 s.

La novella pare, a primo acchito, abbastanza ragionevole. Al senza fissa dimora ed al senza tetto non viene infatti richiesto di avere una dimora stabile, bensì un domicilio, cioè di avere un legame sociale, una frequentazione, per così dire, col comune di iscrizione, la quale, al limite, potrebbe semplicemente coincidere con l'arredo urbano sul quale egli talvolta cammina. Purtroppo però, la scarsa dimestichezza con la definizione normativa di domicilio fa sì che, almeno in questo primo periodo di applicazione, in alcuni comuni si pretenda erroneamente e parossisticamente che il "senza fissa dimora" indichi indirizzo, scala ed interno dell'abitazione dove ha il suo domicilio.

Anche al di là di interpretazioni così palesemente erranee, il nuovo testo dell'art.2, co.3, non è però privo di qualche ambiguità, là dove è richiesto ai diretti interessati di fornire all'ufficio di anagrafe gli "*elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio*".

Al riguardo può essere utile ricapitolare alcune indicazioni metodologiche pur solitamente ben conosciute dagli ufficiali di anagrafe, i quali in primo luogo terranno presente che l'accertamento del domicilio è cosa ben diversa dall'accertamento della residenza, cioè della dimora abituale; e non presuppone, a differenza di quest'ultima, la presenza fisica della persona, con carattere di prevalenza, all'indirizzo indicato.

Infatti la nozione di domicilio (sede principale dei propri affari ed interessi) è un concetto sufficientemente elastico da potere ricomprendere una varietà di situazioni personali, patrimoniali, esistenziali, relazionali, etc.

Provo a chiarirmi meglio con alcune esemplificazioni: trovandosi di fronte una signora il cui aspetto indichi con buone probabilità la condizione di homeless, l'ufficiale di anagrafe cercherà di capire quali sono i suoi luoghi di passaggio e chi la conosca. Gli verranno indicati, probabilmente, stazioni ferroviarie, parchi pubblici, ponti, od anche un percorso itinerante tra abitazioni fatiscenti e campeggi.

L'ufficiale di anagrafe potrebbe inoltre scoprire che il luogo definibile ai sensi dell'art.2 della legge anagrafica come il domicilio stabilito dalla homeless sia identificabile in quel bar dove alla donna viene solitamente offerto un cappuccino caldo la mattina, o il portico dentro il quale si rifugia per passarvi la notte.

Un problema, a questo riguardo, potrebbe essere costituito dal fatto che talvolta si tratta, come nelle esemplificazioni ora proposte, di luoghi che coinvolgono la sfera giuridica di altri soggetti. Il titolare del bar o gli abitanti del palazzo sotto il quale il portico si trova

dovranno acconsentire o no alla indicazione di quel luogo come domicilio della signora “senza fissa dimora”?

Non mi pare che ciò sia necessario e d'altra parte forse non sarebbe nemmeno possibile, almeno agli effetti giuridici che ci interessano.

Nulla però impedisce che, una volta individuato il luogo (o talvolta i luoghi) che sintetizza e svela il concreto vivere della richiedente sul territorio del comune, quest'ultima possa poi essere collocata, come residente “senza fissa dimora”, nella via virtuale a suo tempo indicata dall'ISTAT, la cui istituzione od il cui mantenimento nell'anagrafe comunale – malgrado la diversa opinione di altri, autorevolissimi, commentatori⁷ - non mi pare affatto impedita dalla nuova formulazione dell'art.2 della legge anagrafica dato che la novella si limita a chiedere elementi circa l'effettività del domicilio nel comune e non pretende, invece, che l'indirizzo di domicilio sia anche indirizzo di residenza.

Vero è che – se esiste il consenso di tutti e due i soggetti interessati - potrebbe risultare più pratico per l'amministrazione comunale (e ben più vantaggioso per la stessa homeless protagonista di queste pagine) consentirne la domiciliazione, anche agli effetti della registrazione anagrafica, all'indirizzo di un'associazione che eventualmente di lei si occupi e l'assisti per determinati bisogni (la somministrazione di pasti, il fermo posta, il servizio docce, etc etc.), fungendo da domicilio meramente anagrafico. All'indirizzo dell'associazione la signora che abbiamo preso ad esempio sarebbe infatti assai più reperibile che non in “via della casa comunale 3”.

Resta però il problema di quei “senza dimora” che hanno legami territoriali con singole persone o comunque con soggetti non disposti o non attrezzati per offrire una domiciliazione che includa anche piccole scelte di una qualche responsabilità (ad esempio: accettare o rifiutare posta e raccomandate inviate al domiciliato presso il domiciliante?). Diversa è l'ipotesi, senz'altro fattibile, di trasferire la domiciliazione anagrafica dei “senza fissa dimora” dalla via virtuale comunale alla sede del servizio sociale, in quanto chi è assistito da tale ufficio mostra indubbiamente di avere un fascio di interessi e di affari connessi alla propria sopravvivenza presso quell'indirizzo istituzionale, ma allora tutto si

⁷ Ritieni ad esempio **Minardi**, *L'iscrizione anagrafica dei cittadini extracomunitari dopo il “pacchetto sicurezza”*, in **Morozzo della Rocca** (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza, volume di aggiornamento*, Torino, 2009, 90, che la novella conduca ad una ovvia identificazione dell'indirizzo di residenza con quello di domicilio, mentre resteranno iscritti in una via fittizia solo coloro che, non avendo nemmeno un domicilio, dovranno essere iscritti nel comune di nascita.

ridurrebbe a cambiare un indirizzo istituzionale (ad esempio la casa comunale) con un altro in base ad un ragionamento logico condivisibile ma contraddittorio rispetto ad istruzioni amministrative, ed in particolare quelle dell'Istat, non ancora revocate.

V'è poi il rischio – ben conosciuto dagli operatori amministrativi – della confusione funzionale: il servizio sociale comunale, infatti, si occupa di assistere i cittadini e non di riconoscere loro la residenza anagrafica, ma una volta che sarà divenuto l'indirizzo di domicilio istituzionale dei senza fissa dimora la tentazione per detto servizio di farsi illegittimamente decisore dell'iscrizione anagrafica o del suo mantenimento diverrà più facile e frequente.

Del tutto diverso in fatto (ma non certo in diritto) rispetto alla vicenda anagrafica sin qui ipotizzata è il caso in cui l'ufficiale di anagrafe si trovi di fronte una distinta signora, la quale non rechi nel suo aspetto i segni di una condizione di vita particolarmente fragile. Anche in questo caso l'ufficiale di anagrafe dovrà verificare se non vi sia un comune di provenienza nel quale, nonostante quanto dichiarato dalla richiedente, questa sia ancora effettivamente residente, nonché verificare quale sia il luogo del suo principale domicilio; e ricevere quindi una convincente spiegazione a riguardo dell'insolita mancanza di una dimora abituale di civile abitazione.

Sarà parte dell'istruttoria compiuta dall'ufficiale di anagrafe il verificare l'eventuale attualità della residenza in altro comune (per lo meno informandosi presso le anagrafi dei comuni di precedente iscrizione anagrafica), il chiedere conto del possesso o della disponibilità di civili abitazioni in altri comuni ed il rammentare alla richiedente le responsabilità giuridiche connesse a false dichiarazioni.

Ma non è detto che il senza fissa dimora debba essere una persona mal vestita e abitante in ricoveri di fortuna.

Potrebbero ad esempio rientrare nella definizione normativa di “senza fissa dimora”, così come integrata dalla recente novella legislativa, anche coloro che, pur lavorando in modo stabile e percependo dunque un reddito che consente loro di ben presentarsi e ben apparire, non dispongono però di un alloggio di civile abitazione, vivendo come ospiti senza un indirizzo ancora stabile.

In realtà per l'ufficiale di anagrafe, richiesto di una nuova iscrizione, è molto difficile discernere tra queste diverse posizioni: quella della persona che, pur “senza fissa dimora” vive e magari lavora ormai stabilmente sul territorio comunale; quella della persona che

magari lavora sul territorio comunale ma che invece risiede stabilmente sul territorio di un altro comune e dunque non ha titolo ad iscriversi altrove, tanto meno nella falsa veste di “senza fissa dimora”; ed infine quella della persona che vive e risiede stabilmente ad un indirizzo di civile abitazione senza che lei stessa od il suo locatore intenda dichiarare tale stato di cose (ad esempio perché il locatore teme altrimenti di rendere accertabile ai fini tributari la messa a frutto di un immobile di sua proprietà).

Se è vero che l'accertamento anagrafico presso l'abitazione di effettiva dimora non presuppone né l'esistenza di un contratto di locazione né l'esistenza di nessun'altra forma giuridica di disponibilità dell'alloggio, pure è vero che difficilmente lo si potrà in concreto ed utilmente eseguire. Infatti, perché detto accertamento raggiunga l'obiettivo di fotografare veracemente la realtà anagrafica occorrerebbe che l'accertatore anagrafico trovi in casa il richiedente l'iscrizione anagrafica, od almeno che le persone informate del fatto (il portiere, gli altri inquilini, i vicini di casa, il postino) attestino la sua effettiva presenza all'indirizzo. È probabile, però, che il richiedente non sia in casa al momento dell'accertamento, pur rientrandovi ogni sera, e che il portiere o il vicino di casa non emettano dichiarazioni “contro” il locatore-proprietario che non vuole fare emergere il rapporto di locazione; o peggio, potrà accadere che, a seguito dell'accertamento, il rapporto di locazione, mai emerso in diritto, termini anche in fatto, costringendo il richiedente a cercare un altro alloggio e a rinunciare, sino alla prossima occasione, all'iscrizione anagrafica.

Un'alternativa a questa pur corretta ma defatigante cernita delle posizioni anagrafiche (possibile di certo in un piccolo comune ma non in un contesto di anomia urbana come si verifica nei comuni di più grandi dimensioni) può essere validamente costituita da forme di protocollo che prevedano la domiciliazione anagrafica presso associazioni ed enti dotati di una qualificata esperienza nei settori dell'assistenza e dell'integrazione sociale, i quali svolgano, ad un tempo, la funzione di informatori qualificati e di domiciliatari ai fini anagrafici delle persone che, pur insistendo effettivamente sul territorio comunale, non dispongano però della stabilità alloggiativa utile per ottenere altrimenti, come normali residenti, l'iscrizione anagrafica.⁸

⁸ È questa la via già seguita con successo da alcuni grandi comuni italiani, come ad esempio Firenze e Roma. Su queste esperienze pilota: **Zuccari**, *op.cit.*, 109 ss.; **Matulli**, *L'impegno dell'Amministrazione Comunale fiorentina a favore delle persone senza dimora*, in **Zuccari** (a cura di), *Via Modesta valenti. Una strada per vivere*, Roma, 2004, 73 ss.

Considerazioni riguardo a un residuo dubbio di legittimità costituzionale

In conclusione, se bene interpretata ed applicata, la novella dell'art.2 della legge anagrafica si sostanzierà, per un verso, nella sola esclusione dall'anagrafe di quei "senza fissa dimora" che effettivamente non abbiano alcun legame, né una effettiva frequentazione, con i luoghi e le persone della comunità territoriale.

Per essi l'unica anagrafe possibile sarà dunque presso il comune di nascita, se ne hanno uno sul territorio nazionale; se invece non l'hanno la soluzione imposta dalla legge è probabilmente quella indicata dallo stesso art.2, co.5 della legge anagrafica: si dovrà quindi considerare comune di residenza quello di nascita del padre o, in mancanza, quello della madre. Nel caso, infine, che neanche questi criteri siano adottabili, si dovrà utilizzare il registro previsto dalla norma ed istituito presso il Ministero dell'interno.⁹

Deve per altro verso osservarsi come la novella legislativa rafforzi la funzione accertativa dell'ufficiale di anagrafe, facendo scomparire ogni possibile dubbio sulla mera elettività del domicilio (non più configurabile), ma senza con ciò impedire a chiunque conduca la propria esistenza sul territorio del comune, anche se in condizioni di estrema indigenza, di risultarne cittadino e far valere i diritti di residenza che da ciò conseguono.

Emerge dunque - sia dalla lettura sistematica delle norme attualmente vigenti, sia dalla applicazione a queste di gran parte dell'esperienza accumulata dalla prassi e trasfusa in circolari e direttive - come l'iscrizione anagrafica del "senza fissa dimora" all'anagrafe del comune di nascita debba costituire un'extrema ratio, riguardando quei pochi soggetti che davvero non posseggano una relazione privilegiata di vita con un territorio comunale.¹⁰ Ove ciò non avvenga saremmo di fronte al diffondersi di prassi illegittime, oppure all'improbabile e poco credibile scoperta che nel nostro paese vi sono ancora moltissimi italiani che conducono una vita completamente nomade.

Per pochi o troppi che saranno, i rimpatri anagrafici al comune di nascita porranno però un sicuro problema di legittimità costituzionale quando ad essere ricondotti a tale posizione anagrafica dovessero essere i membri di un'unica famiglia di "senza fissa dimora privi di domicilio dimostrato". In tale caso, infatti, stando alla lettera della legge, il padre potrebbe

⁹Non affronto qui le questioni suscitate da un altro registro da tenersi presso il Ministero dell'interno: quello ora disposto dall'art.2, co.4 della legge anagrafica, esso pure introdotto dalla legge n. 94/2009. Le correlazioni tra i due registri e la loro probabile *reductio ad unum* riguarderanno presto la fase di concreta attuazione della legge da parte del Ministero.

¹⁰ Al riguardo, le esatte osservazioni di **Minardi**, *op.cit.*, 81 ss.

ritrovarsi iscritto nel comune di Bolzano e la madre in quello di Orgosolo; ed i figli con la madre, oppure in una terza città se ormai maggiorenni e nati altrove.¹¹

Una famiglia i cui membri sono effettivamente conviventi (pur nella comune condizione di girovaghi) si troverebbe dunque frammentata in diverse anagrafi individuali contro la volontà dei suoi membri, e dunque con diversi servizi sociali, diverse liste elettorali, etc. Sarebbe dunque davvero difficile non scorgere in tale fattispecie, oltre ad altri possibili profili di incostituzionalità, quello riguardante la violazione del diritto all'unità familiare (inteso qui anche come diritto all'unicità della residenza anagrafica dei familiari tra loro effettivamente conviventi) di cui agli art.29 e 117 Cost., in ragione dell'adesione italiana alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, che dà protezione agli interessi familiari nei termini di cui all'art.8 di detta convenzione.

¹¹Un caso non solo di scuola, come dimostra la vicenda presa ad esame dalla rubrica Quesiti, in *Sev.demografici*, 2009, 6, 33, riguardante una famiglia di "nomadi" composta da due adulti e tre minori, di cui – a mio avviso sbagliando – l'anonimo risponditore al quesito ha ipotizzato la cancellabilità dall'anagrafe del comune dove essi da tempo vivevano, spostandovisi all'interno del territorio comunale con una roulotte in attesa di reperire una nuova abitazione.