

L'iscrizione anagrafica per domicilio

**Le linee interpretative dell'ISTAT
in collaborazione con ANUSCA**



L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA PER DOMICILIO

PERSONE SENZA FISSA DIMORA
E CATEGORIE EQUIPARATE



La normativa

■ Legge n. 1228/1954 – art. 2

“È fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, la iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale.

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».

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

La normativa

- **DPR n. 223/1989 – art. 1 - Anagrafe della popolazione residente**

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

- **Art. 3 - Popolazione residente**

«Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune».

ISTAT – Avvertenze e note illustrative relative alla legge al regolamento anagrafico (metodi e norme – 1992)

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



ISTAT – Avvertenze e note illustrative relative alla legge al regolamento anagrafico (metodi e norme – 1992)

«Persona senza fissa dimora è, invece, ai fini anagrafici, chi non abbia in alcun Comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l'accertamento della residenza (girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti, ecc.); orbene, per tali persone si è adottato il criterio dell'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio.

Infatti il domicilio, e cioè il luogo in cui una persona stabilisce la sede principale dei suoi affari e interessi, è l'unico elemento che possa legare il senza fissa dimora ad un determinato Comune;...

A.N.U.S.C.A.



ISTAT – Avvertenze e note illustrative relative alla legge al regolamento anagrafico (metodi e norme – 1992)

... inoltre l'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio viene incontro ai legittimi interessi del cittadino senza fissa dimora, conferendogli la possibilità di iscriversi nell'anagrafe di quel Comune che possa essere considerato - nei continui spostamenti dipendenti dalla natura della sua attività professionale - come quello dove più frequentemente egli fa capo, ovvero ha dei parenti o un centro di affari o un rappresentante o addirittura il solo recapito e che per lui sia più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti».



ISTAT – Avvertenze e note illustrative relative alla legge al regolamento anagrafico (metodi e norme – 1992)

«La scelta dell'elezione del domicilio ai fini anagrafici deve essere lasciata, evidentemente, all'interessato».

Con la riforma della legge anagrafica del 2009, l'interessato, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuto a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio.

Pertanto:

- ✓ **La persona senza fissa dimora continua a dichiarare la sua volontà di essere iscritto nel comune da lui scelto;**
- ✓ **Non spetta al dichiarante fornire le prove di avere diritto all'iscrizione anagrafica, ma deve fornire all'ufficiale d'anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio.**



Dichiarazione – accertamento - decisione

Il principio fondamentale e generale espresso dalla normativa anagrafica e dalle disposizioni interpretative del Ministero e dell'Istat è il seguente:



- L'interessato rende la dichiarazione anagrafica (di essere residente, di essere senza residenza e di avere un domicilio, di non essere occupante abusivo)
- L'ufficiale d'anagrafe accerta la veridicità della dichiarazione e ha il potere di decidere in merito
- L'ufficiale d'anagrafe non può pretendere che sia il dichiarante a dimostrare di avere i requisiti di legge, ma può e deve pretendere che il dichiarante fornisca gli elementi necessari ad accertare se quanto dichiarato corrisponda al vero

ISTAT – Avvertenze e note illustrative relative alla legge al regolamento anagrafico (metodi e norme – 1992)

«La legge ha previsto anche il caso in cui non sia possibile ottenere dall'interessato l'elezione di domicilio»

Dal 2009, con la norma vigente questa ipotesi va letta così: **in caso in cui l'interessato non sia in grado di fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio.**

«Questa ipotesi – afferma l'Istat - 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**».

ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio” (ed. 2026)

«L’ art. 2, comma 3, della legge n. 1228/1954 conferma e rafforza il principio che equipara la residenza di chi ha una dimora stabile al domicilio di chi è senza fissa dimora, con la seguente affermazione: “Ai fini dell’obbligo di cui al primo comma (che stabilisce l’obbligo di iscrizione anagrafica nel comune di dimora abituale) la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio”.

Questo rappresenta l’essenza stessa del principio anagrafico in base al quale sussiste il diritto e il dovere di iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora (o senza dimora)...



ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio” (ed. 2026)

«... La legge anagrafica riconosce che ci sono persone senza una dimora abituale e, quindi, senza residenza, come definita dall’art. 43 del Codice civile, ma la stessa legge anagrafica, *lex specialis* in materia, dispone che la persona che non ha fissa dimora, pur non essendo residente in nessun comune e in nessun luogo specifico, “si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio».

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



ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio” (ed. 2026)

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

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

Il domicilio: definizione

Col domicilio si intende il luogo ove la persona, alla cui volontà occorre principalmente avere riguardo, concentra la generalità dei propri interessi, sia materiali ed economici, sia morali, sociali e familiari
(Cass. Civ. 20/7/1999, n. 775)



Dimora abituale



ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio” (ed. 2026)

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

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

***Il diritto all'iscrizione anagrafica
delle persone senza fissa
dimora ed equiparati***

*Perché ci deve essere
chi non ha nome né casa?
Non siamo tutti uomini?*

Cesare Pavese – La luna e i falò

Il ruolo strategico della residenza

Il mancato riconoscimento della residenza incide su:

- **la sfera politica**

rendendo ineffettivo il diritto di voto per i cittadini italiani e per i comunitari

- **la sfera sociale**

ostacolando l'accesso a numerose prestazioni e servizi socio-assistenziali e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e limitando una piena fruizione del servizio sanitario nazionale

- **la sfera economica**

rendendo difficoltoso l'avvio di attività imprenditoriali

- **la sicurezza**

L'iscrizione anagrafica è uno strumento di controllo molto efficace anche a fini di pubblica sicurezza



Il ruolo strategico della residenza

In base al nostro ordinamento giuridico, l'esercizio effettivo di tutti i diritti e doveri previsti e garantiti dalla nostra Costituzione è strettamente legato e dipende dall'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente



Chi non è iscritto all'anagrafe

- **non ha diritti elettorali**
- **non ha diritti sanitari**
- **non ha diritti sociali**
- **non ha diritto ad un lavoro regolare**
- **non ha diritti personali (all'identità, e quindi, al “nome”)**

Si potrebbe dire che «giuridicamente è inesistente»



La residenza/iscrizione anagrafica come diritto

Un diritto

■ 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

■ La “selezione” delle persone aventi diritto all’iscrizione anagrafica non è soggetta a nessuna discrezionalità e potere decisionale dal 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

■ Il mancato riconoscimento del diritto all’iscrizione anagrafica incide sulla sfera politica, sociale ed economica:

Un diritto a esercitare altri diritti

- ✓ negando il diritto di voto ai cittadini italiani e comunitari
- ✓ 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
- ✓ impedendo o rendendo difficoltoso l’avvio di attività imprenditoriali e perfino il diritto al lavoro dipendente

Alcune tappe rilevanti per il diritto alla residenza

**2009: legge n. 94
«pacchetto
sicurezza»**

- ha attribuito alle amministrazioni comunali la possibilità (ma non l'obbligo) di effettuare una verifica (non vincolante) delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in caso di richiesta di iscrizione anagrafica
- ha modificato i requisiti per l'iscrizione delle persone senza fissa dimora
- Successivamente, **due circolari ministeriali (la n. 14 del 6/8/2014 e la risoluzione del Ministero dell'interno n. 633 del 24/02/2015)** hanno chiarito che:

**2014: art. 5 del
Decreto legge n.
47, il cosiddetto
“Decreto Lupi”**

- obiettivo del legislatore era consentire «il ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti»
- chi vive stabilmente in un alloggio occupato abusivamente deve comunque essere registrato come residente, seguendo le procedure per i senza fissa dimora

Residenza e occupazione abusiva

- Il Ministero dell'interno ha previsto una modulistica specifica attraverso cui il richiedente l'iscrizione dichiara (**autodichiara**) a quale titolo occupa l'abitazione; a tal fine è stata aggiunta una sezione apposita al modulo ufficiale di dichiarazione di residenza

Oltre a questa dichiarazione, gli uffici anagrafe, spesso, avanzano altre richieste:

- il consenso da parte del proprietario dell'immobile
- il consenso da parte degli eventuali inquilini già presenti nell'immobile

Si tratta di richieste che, qualora siano fatte preventivamente e con valore di requisito necessario ai fini dell'accoglimento dell'istanza di iscrizione anagrafica, **sono chiaramente ILLEGITTIME!**

Residenza e occupazione abusiva

Il «Pacchetto sicurezza» prima e il «Piano casa» poi sono i punti di arrivo di un processo iniziato diversi anni prima... che ha messo in discussione un principio finora centrale nella gestione della residenza:



- il disporre di un'abitazione non è una condizione necessaria per l'iscrizione anagrafica
- meno che mai sono rilevanti le condizioni dell'abitazione
 - materiali (le condizioni dell'alloggio)
 - legali (il titolo di occupazione)



Residenza e prassi illegittime

Negli ultimi anni, la residenza è stata ripetutamente oggetto di tentativi indebiti di controllo da parte di numerose amministrazioni comunali mediante ricorso a prassi restrittive e/o emanazione di provvedimenti e atti da parte di numerose amministrazioni comunali



Ordinanze «antisbandati», o meglio, «antipoveri»

- ✓ introduzione di requisiti ulteriori, e più restrittivi, rispetto a quelli previsti dalla normativa statale con riferimento all'intera popolazione o esclusivamente ai non cittadini
- ✓ richiamo alla *sicurezza* e a una presunta *emergenza* immigrazione per giustificare e legittimare l'emanazione delle ordinanze

Residenza e prassi illegittime

Oltre alle ordinanze, alle circolari e alle delibere di giunta, il rifiuto della residenza è spesso attuato attraverso strumenti e meccanismi meno visibili e diretti

- ✓ prassi burocratiche di appesantimento dei procedimenti (non previsti dalla legge)
- ✓ uso indiretto e pretestuoso dei requisiti introdotti o comunque previsti da norme e provvedimenti amministrativi relativi ad altre materie



Residenza e prassi illegittime

- Le ordinanze sindacali sono parte di un più ampio insieme di politiche locali di esclusione e si configurano come «politiche di residenza»
- ✓ strategie che, in maniera illegittima, fanno perno sul riconoscimento dello *status* di residente al fine di esercitare un controllo sulla popolazione locale
- Le politiche di residenza agiscono attraverso specifici meccanismi:



DIRETTI: attraverso l'introduzione di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale

INDIRETTI: attraverso controlli o richiesta di 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

I criteri per l'iscrizione anagrafica

Riassumendo:

1°criterio: **la residenza**

2°criterio: **il domicilio**

3°criterio: **il comune di nascita**

4°criterio: **il comune di nascita del padre o della madre**

5°criterio: **registro presso il Ministero dell'interno**

I criteri dal 2°al 5°sono riservati alle persone senza fissa dimora in quanto tutte le persone che hanno una «residenza» devono obbligatoriamente essere iscritte nel luogo dove, di fatto, abitano (criterio n. 1)

UNICA ECCEZIONE: le persone che occupano abusivamente un immobile (art. 5 del D.L. n. 47/2024)



Residenza domicilio dimora

DIMORA

Luogo in cui la persona si trova
in un determinato momento,
anche breve

RESIDENZA

Luogo in cui la persona ha la
dimora abituale

DOMICILIO

Sede principale dei propri affari ed interessi
sia materiali, economici, morali sociali e familiari
(Cass.Civ. 20/7/1999 n. 775)

Il **domicilio** può anche essere **speciale** per determinati affari – es. domicilio fiscale, legale, ecc. (art. 47 c.c.).

Il domicilio è rilevante per l'anagrafe solo per le persone **SENZA FISSA DIMORA**

*Il procedimento di iscrizione
anagrafica delle persone
senza fissa dimora ed equiparate*



L'iscrizione anagrafica: un diritto di tutte le persone residenti in Italia

Il Ministero dell'Interno con la [circolare del 29 maggio 1995, n. 8](#) afferma:

“La richiesta di iscrizione anagrafica che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art.16 della Carta costituzionale.”

L'iscrizione anagrafica: un diritto di tutte le persone residenti in Italia

- L'iscrizione anagrafica delle persone residenti, e cioè che hanno fissato la dimora abituale nel comune è un diritto soggettivo perfetto
- E' ugualmente un diritto soggettivo perfetto l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora e, quindi, senza residenza, che dimostrano di avere un domicilio, e cioè un interesse di qualsiasi tipo, nel comune

Sul punto si è espressa anche la giurisprudenza, unanime nel configurare l'iscrizione anagrafica come **diritto soggettivo** (Consiglio di Stato, IV, 18 gennaio 1990, n.14; il T.A.R. Lombardia - Sezione III - Sentenza 1 dicembre 2003, n. 5463 - la Cassazione Sezioni Unite Civili, n.449 del 19 giugno 2000).

La riforma anagrafica del 2012

D.L. n. 5/2012: l'anagrafe in tempo reale

La riforma ha modificato drasticamente il procedimento di iscrizione, variazione e cancellazione anagrafica **SU Istanza di Parte**

LA RIFORMA SI APPLICA ANCHE ALLE PERSONE SENZA FISSA DIMORA

Pertanto, il procedimento di iscrizione e mutazione anagrafica delle persone senza fissa dimora non presenta alcuna differenza con il procedimento di iscrizione e mutazione anagrafica delle persone residenti

31



La riforma anagrafica del 2012

D.L. n. 5/2012: l'anagrafe in tempo reale

In entrambi i casi, si applicano gli **artt. 18 e 18-bis del DPR n. 223/89**

Pertanto, anche la domanda di iscrizione delle persone senza fissa dimora:

- se ricevibile, deve essere accolta entro due giorni dalla data di presentazione della domanda e sarà efficace dalla data dell'accoglimento (produrrà immediatamente tutti gli effetti dell'iscrizione anagrafica)
- l'ufficiale d'anagrafe avrà 45 giorni di tempo per accertare la veridicità di quanto dichiarato e cioè:
 - ✓ se corrisponda al vero che il dichiarante è senza fissa dimora o equiparato;
 - ✓ se corrisponda al vero che il dichiarante ha un domicilio/interesse nel comune

32



Collaborazione con Enti del terzo settore

- La collaborazione con i servizi sociali del comune e con enti del terzo settore assume un ruolo strategico, ma nel rispetto delle rispettive competenze. Illegittima la prassi intesa a limitare l'iscrizione delle persone senza fissa dimora solo alle persone prese in carico dai servizi sociali.

Sentenza della Corte d'Appello di Firenze n. 2909/2018.

«...Ritiene la Corte l'infondatezza della pretesa del Comune di Firenze di subordinare la concessione della residenza ad una pre-istruttoria da effettuarsi tramite la presa in carico da parte dei servizi sociali in conformità alla delibera della Giunta comunale n. 2016/G/00050 del 24/02/2016...»



Modalità operative: indirizzo anagrafico

ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio”

“Le persone senza fissa dimora dovranno essere iscritte:

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

34



Modalità operative: indirizzo anagrafico

ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio”

«Le soluzioni sono entrambe valide e possono essere anche utilizzate contemporaneamente.

Si esclude invece la possibilità di iscrizione delle persone senza fissa dimora in una via reale presso una famiglia che rappresenti il legame affettivo con la persona, anche se si indica che la persona è senza fissa dimora.

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

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



Modalità operative: indirizzo anagrafico

ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio”

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

A.N.U.S.C.A.

36



Modalità operative: indirizzo anagrafico

ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio”

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

A.N.U.S.C.A.

37



Modalità operative: indirizzo anagrafico

ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio”

«In analogia a quanto indicato nelle già citate disposizioni Istat del 1992, è possibile distinguere diverse categorie di persone iscritte nella via fittizia attraverso l’attribuzione della numerazione civica; per esempio, attribuendo alle persone senza fissa dimora i numeri dispari e alle persone senza tetto i numeri pari; o anche alle persone assistite dai servizi sociali del comune i numeri dispari e agli altri senza fissa dimora i numeri pari (o viceversa)».

Per approfondire questa importante questione, si veda l’ [ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio”, punto 2.4, pag. 22 – Le vie reali, le sedi del commune e di enti del terzo settore.](#)

38



Modalità operative: indirizzo anagrafico

La modalità preferibile è quella dell'iscrizione nella via virtuale appositamente istituita

➤ **L'istituzione della via virtuale è obbligatoria per tutti i comuni**

Si sconsiglia l'iscrizione delle persone senza fissa dimora all'indirizzo corrispondente al domicilio dichiarato e accertato. In questo caso, tuttavia, si risolve il problema del recapito postale

Si consiglia di far dichiarare, sempre, un recapito presso il quale indirizzare le comunicazioni (domicilio postale), compilando l'apposito spazio presente alla fine del modulo ufficiale di domanda

Il recapito postale (anch'esso è un «domicilio») non può MAI essere ritenuto un requisito indispensabile ai fini del diritto all'iscrizione anagrafica!

39



Modalità operative: indirizzo anagrafico

Corte di Cassazione – Ordinanza 32294/2025

Con l'ordinanza 32294/2025, pubblicata l'11 dicembre 2025, la Corte di Cassazione si è pronunciata sulla questione relativa al diritto all'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora e la corretta interpretazione del concetto di "domicilio" ai fini di tale iscrizione.

Il caso

L'ufficiale d'anagrafe aveva riconosciuto il diritto del richiedente all'iscrizione anagrafica come persona senza fissa dimora e lo aveva iscritto nella via virtuale.

L'interessato aveva presentato ricorso in quanto intendeva essere iscritto presso il suo domicilio e recapito e cioè all'indirizzo della sua ex moglie che aveva dato il suo consenso.

L'interessato perde il ricorso, ma ricorre in Cassazione

40



Modalità operative: indirizzo anagrafico

La decisione

La questione giuridica centrale sottoposta all'esame dei giudici di legittimità è se, ai fini dell'iscrizione anagrafica di una persona senza fissa dimora ai sensi della legge n. 1228/1954, la nozione di "domicilio" possa coincidere con un semplice "recapito" e se la natura "provvisoria" di tale recapito possa giustificare il diniego dell'iscrizione all'indirizzo prescelto dall'interessato.

La Cassazione ribadisce un principio consolidato: l'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo, non un mero interesse legittimo. L'attività dell'ufficiale d'anagrafe è vincolata all'accertamento dei presupposti di fatto, senza margini di discrezionalità.

41



Modalità operative: indirizzo anagrafico

Principio generale condivisibile

La nozione di domicilio deve essere intesa in senso ampio. In questo contesto, anche la sola indicazione di un luogo come "recapito" può essere sufficiente a integrare il concetto di domicilio, in quanto rappresenta il centro di riferimento per le comunicazioni e le relazioni del soggetto.

Principio che non riteniamo del tutto condivisibile

L'iscrizione in una via fittizia viene considerata un'ipotesi eccezionale e residuale. I giudici di legittimità la descrivono come un "non luogo giuridico e sociale" che costituisce un "limite alla libera e dignitosa crescita della personalità". Questa soluzione, sebbene prevista in via astratta, non può essere la regola per superare difficoltà accertative, ma deve rimanere l'ultima risorsa quando manchi qualsiasi altro collegamento territoriale volontariamente scelto dall'individuo.



Modalità operative: indirizzo anagrafico

Anche il recapito postale è un domicilio, ma non è indispensabile ai fini del diritto all'iscrizione anagrafica nel comune dove il richiedente dimostri di avere un domicilio/interesse di qualsiasi tipo

Sarà nell'interesse del richiedente indicare un recapito postale; in tal caso, però, tale recapito **non è certificabile** e non può essere rivelato ai privati che non dimostrino di avervi interesse, ma sarà soggetto al diritto di accesso agli atti, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/90



Modalità operative: indirizzo anagrafico

In conclusione:

Anusca resta convinta della correttezza della sua interpretazione suffragata dalle linee guida dell'Istat, per cui:

L'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora ad un indirizzo realmente esistente:

✓ **è consigliata** nel caso in cui corrisponda al luogo in cui si trova il domicilio/interesse (sede di associazioni del terzo settore, servizi sociali del comune, ecc.) che non sia un luogo di abitazione

✓ **è fortemente sconsigliata** nel caso in cui corrisponda al luogo di abitazione di altre persone (residenza di parenti o amici, convivenze anagrafiche, ecc.)



La modulistica

ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio” - Punto 3.8

«Di seguito vengono allegati due tipi di modelli:

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



Modalità operative: indirizzo anagrafico

Nell'ebook non è riportato alcun modello in caso di denominazione della via virtuale con Delibera della Giunta comunale

Nel caso in cui si decida di intitolare la via virtuale territorialmente inesistente ad un personaggio o ad un avvenimento, la competenza sarà della Giunta comunale

Non si ritiene indispensabile l'autorizzazione della Prefettura, alla quale, in ogni caso, dovrà essere inviata, per conoscenza, copia del provvedimento



FAC-SIMILE - Delibera di Giunta

COMUNE DI DELIBERAZIONE DI GIUNTA COMUNALE N° ..DEL..

OGGETTO: ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI SENZA FISSA DIMORA - ISTITUZIONE VIA FITTIZIA

L'anno duemilaventitre il giorno XX del mese XYZ alle ore **:**, previa osservanza di tutte le formalità prescritte dalla legislazione vigente su convocazione del Sindaco si è riunita la Giunta comunale.

All'appello risultano presenti ed assenti i componenti qui di seguito elencati:

[...]

LA GIUNTA COMUNALE

VISTO l'art. 1 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228 rubricata: "Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente", prevede che, in ogni Comune deve essere tenuta l'Anagrafe della popolazione residente, ove sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e alle convivenze, nonché le posizioni relative alle persone senza dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio;

VISTO il comma 3° dell'art. 2 della sopracitata legge stabilisce che dette persone sono da considerarsi residenti nel Comune ove hanno il domicilio, e in mancanza di questo, nel Comune di nascita;

DATO ATTO che in conformità alle norme succitate, l'art. 1 del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 rubricato "Nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente" dispone in aderenza che siano iscritte nell'Anagrafe della popolazione residente le persone senza dimora, che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio.

CONSIDERATO che nelle "Note illustrative" della legge e del regolamento anagrafico, edite dall'Istituto Centrale di Statistica (Anagrafe della popolazione - ISTAT - Metodi e Norme - Serie B, n. 29 - Ed. 1992), la persona senza dimora viene definita, ai fini anagrafici, "colui che non ha in alcun comune quella dimora abituale che costituisce l'elemento necessario per l'accertamento della residenza (girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti)". Per tali persone viene stabilito doversi adottare il

criterio dell'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio, e cioè nel luogo ove la persona stabilisce la sede principale dei suoi affari ed interessi (art. 43 C.C.) essendo questo l'unico elemento che possa legare le persone senza dimora ad un determinato Comune.

RICHIAMATO l'orientamento della giurisprudenza sul punto "domicilio" si è ormai così consolidato: *"il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e dei suoi interessi, che non va individuato solo con riferimento ai rapporti economici e patrimoniali, ma anche ai suoi interessi morali, sociali e familiari, che confluiscono normalmente nel luogo ove la stessa vive con la propria famiglia; ne consegue che il domicilio è caratterizzato dall'intenzione di costituire in un determinato luogo il centro principale delle proprie relazioni familiari, sociali ed economiche"* (Cass. civ. Sez. III (Ord.), 08-03-2005, n. 5006),

e ancora, *"il luogo ove la persona, alla cui volontà occorre principalmente avere riguardo, concentra la generalità dei propri interessi, sia materiali ed economici, sia morali, sociali e familiari"* (Cass. Civ. 20 luglio 1999, n. 775).

RITENUTO per quanto riguarda le persone senza dimora e senza tetto, l'interpretazione del domicilio sopracitata risulta conforme sia alla nozione tutelata dall'art. 14 della Costituzione *"il domicilio costituzionale è qualsiasi luogo di privata dimora, ancorché si tratti di un'auto"* (Corte cost. sent. n. 88/1987) che alla nozione di domicilio tutelata dall'art. 8 CEDU *"lo spazio fisico determinato in cui si svolge la vita privata e familiare"* (Corte di Strasburgo sent. 2.11.2006).

VISTO che il ricorso al criterio del domicilio, sede principale degli affari e degli interessi (nel senso economico e patrimoniale) delle persone senza dimora assume la veste di un criterio in qualche modo residuale, non potendosi fare riferimento per dette persone al concetto di dimora abituale; dunque, l'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio viene incontro ai legittimi interessi delle persone senza dimora, conferendogli la possibilità di iscriversi nell'Anagrafe di quel Comune che possa essere considerato come quello cui più frequentemente egli fa capo, ovvero quello in cui egli 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 per accedere a quei vantaggi normalmente riconosciuti a tutti, come la pensione, l'assistenza sanitaria e la fruizione dei servizi sociali della Città.



FAC-SIMILE - Delibera di Giunta

CONSIDERATO relativamente al problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici in questi casi, dette “*Note illustrative*” suggeriscono che, in analogia a quanto previsto per il Censimento della popolazione residente, che prescrive l'istituzione in ogni comune di una Sezione speciale “*non territoriale*”, nella quale vengono elencati e censiti come residenti tutti i “*senza tetto*”, venga istituita anche in anagrafe una via territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale, che si ritiene possa essere “*****”, nella quale vengano iscritti sia i “*senza tetto*”, risultanti residenti al censimento, sia i “*senza dimora*”, che eleggono domicilio nel Comune al solo fine dell'iscrizione anagrafica.

Trattandosi di indirizzo puramente fittizio, ogni notizia diretta agli iscritti, s'intende notificata a tutti gli effetti, con la pubblicazione all'Albo Pretorio, così come previsto dall'art. 143 c.p.c.

VISTO che ai sensi dell'art.49 del D.Lgs 18 agosto 2000 n. 267, sulla proposta di cui trattasi sono stati espressi i pareri favorevoli in ordine alla regolarità tecnica e alla regolarità contabile, allegati alla presente quale parte integrante e sostanziale;

Con voti unanimi, espressi in forma palese;

D E L I B E R A

1. di istituire una via territorialmente non esistente, ai fini dell'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora, che hanno stabilito nel Comune di **** il proprio domicilio ai soli fini dell'iscrizione anagrafica;
2. di denominare la via territorialmente non esistente con il nome convenzionale di “*****”;
3. di iscrivere le persone senza dimora alla suddetta via;
4. di approvare che ogni comunicazione diretta a dette persone s'intende notificata, a tutti gli effetti, mediante la pubblicazione presso l'Albo Pretorio ai sensi dell'art. 143 c.p.c..



La «famiglia» senza fissa dimora



A.N.U.S.C.A.



La famiglia senza fissa dimora

DPR n. 223/89, art. 4 – Famiglia anagrafica

«1. Agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune.

2. Una famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona».

Anche per le persone senza fissa dimora, l'ufficiale d'anagrafe deve formare una scheda individuale e una scheda di famiglia



La famiglia senza fissa dimora

ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio”

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

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

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



La famiglia senza fissa dimora

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

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

Ciò significa, applicando in senso letterale l'articolo 4 del d.p.r. n. 223/1989, che gli iscritti nella via territorialmente inesistente, per definizione, non possono formare una famiglia anagrafica...»



La famiglia senza fissa dimora

«Pertanto, l'unica possibilità per potere formare un unico stato di famiglia e registrare anagraficamente i rapporti di matrimonio, parentela, affinità, adozione o tutela dei senza fissa dimora è quella di fare riferimento alla famiglia nucleare. In tal caso, occorre verificare l'esistenza del legame di parentela dichiarato e documentato; diversamente, non sarà possibile formare nella via virtuale uno stato di famiglia composto da persone non appartenenti allo stesso nucleo familiare, salvo espressa e reciproca dichiarazione della sussistenza di abitudini di vita in comune e di un legame affettivo. Per i rapporti di parentela e gli status istituiti o registrati in Italia è possibile fare la verifica d'ufficio nei relativi registri.

In caso di stranieri o comunitari, o comunque per eventi che si sono verificati all'estero, occorre che venga prodotta la relativa certificazione in ordine con le norme di traduzione e legalizzazione ai sensi dell'articolo 14, comma 1 del d.p.r. n. 223/1989, nonché degli articoli 30 e seguenti del d.p.r. n. 445/2000...»



La famiglia senza fissa dimora

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

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

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



Gli accertamenti



A.N.U.S.C.A.



Gli accertamenti

L'accertamento più difficile a carico degli ufficiali d'anagrafe è la capacità di distinguere le persone effettivamente in possesso dei requisiti per l'iscrizione come senza fissa dimora, dai c.d. “furbetti”.



Spesso sono proprio le persone che si trovano ai margini della società a non essere consapevoli dell'importanza dell'iscrizione anagrafica e a non conoscere le procedure.

Attenzione: la necessità di contrastare le false dichiarazioni non può e non deve finire per penalizzare i veri senza fissa dimora!!!

Accertare il domicilio o la residenza



La scelta del comune di iscrizione continua ad essere lasciata all'interessato

MA

La modifica dell'art. 2, terzo comma, legge n. 1228/1954 comporta per l'interessato l'obbligo di fornire all'ufficio anagrafe gli “**elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio**”.

Ciò significa che l'interessato non potrà più eleggere domicilio in un comune a sua scelta, senza indicare gli elementi necessari ad accertare l'effettiva sussistenza del domicilio!

A.N.U.S.C.A.

57



Accertare il domicilio o la residenza



Perciò, se prima l'ufficiale d'anagrafe non poteva in alcun modo sindacare la scelta operata dall'interessato, oggi non è più così.

Non si potrà procedere all'iscrizione per elezione di domicilio se non vengono indicati gli elementi necessari ad accertarlo!

Tuttavia, accertare il «domicilio» non significa accertare la «residenza», nemmeno intesa come semplice presenza fisica, anche saltuaria o temporanea nel territorio comunale.

RICORDA ! Art. 43 del cod. civ.

- Il «**domicilio**» è nel luogo in cui si ha un **interesse**!
- La «**residenza**» è nel luogo in cui si ha la **dimora abituale**!

Accertare il domicilio o la residenza



Accertare il domicilio non significa accertare la residenza (dimora abituale)

L'ufficiale d'anagrafe NON potrà rigettare la richiesta di iscrizione per elezione di domicilio motivandola con la mancanza della presenza fisica della persona al momento degli accertamenti !

Potrà invece rigettarla se l'interessato non è in grado di fornire le indicazioni necessarie ad accertare la sussistenza del domicilio.

Quindi **l'interessato** non potrà più eleggere un domicilio “al solo fine di chiedere ed ottenere l'iscrizione anagrafica” ma **dovrà circostanziare la sua elezione di domicilio, cioè fornire tutte quelle indicazioni necessarie a verificare che non si tratti di una scelta che non trovi altro riscontro se non nella mera volontà dell'interessato**

Accertare il domicilio o la residenza



L'interessato dovrà indicare un proprio domicilio, per cui l'accertamento del vigile o dello stesso ufficiale d'anagrafe dovrà riguardare la sussistenza o meno della sede principale degli affari e interessi del richiedente e non la sua presenza fisica, che è e resta, in questi casi, un elemento accidentale

La presenza fisica è una caratteristica delle persone «senza tetto», ma spesso non lo è per le persone «senza fissa dimora»

In mancanza della presenza fisica, sarà del tutto inutile qualsiasi sopralluogo da parte del vigile accertatore, mentre l'ufficiale d'anagrafe potrà acquisire prove documentali e dichiarazioni di parte che potranno risultare ugualmente idonee a dimostrare la sussistenza del domicilio/interesse

60



Accertare il domicilio o la residenza



ISTAT – ebook “L’iscrizione anagrafica per domicilio”

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

La verifica, quindi, deve basarsi su quanto dichiarato dal soggetto richiedente, che può fornire anche la documentazione ritenuta utile ai fini di dimostrare il proprio domicilio. Non è obbligatorio che la persona fornisca come domicilio un indirizzo realmente esistente, ma occorre che, dagli elementi indicati nella dichiarazione, si possa desumere che la stessa abbia stabilito il centro dei propri interessi personali nel territorio del comune».

61



Accertare il domicilio o la residenza



Per le persone senza fissa dimora, la verifica ha una doppia valenza:

1. accertare che il dichiarante non abbia una residenza/dimora abituale nel proprio o in altro comune;
2. accertare che il dichiarante abbia un domicilio/interesse nel comune

Considerato che il secondo accertamento è condizionato dall'esito del primo, si ritiene legittimo, in caso di necessità opportunamente motivate, l'applicazione dell'art. 2, comma 7, della legge n. 241/1990 che prevede la possibilità di **sospensione del procedimento** per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni.

In questo modo, l'ufficiale d'anagrafe avrebbe **non 2, ma 32 giorni** di tempo per accogliere l'istanza della persona senza fissa dimora.

Fermo restando il termine di 45 giorni per la conferma dell'iscrizione o per l'invio del preavviso di annullamento.

62



Accertare il domicilio o la residenza



Il domicilio è la sede principale dei propri affari ed interessi: tale concetto è talmente generico da ricomprendere non solo interessi di natura economica, ma anche personale, sociale, culturale, ecc.

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

Analizziamo alcune casistiche



63

Persone appartenenti a etnie nomadi

- ✚ Coloro che hanno una situazione abitativa “normale” verranno iscritti sulla base della loro dimora abituale
- ✚ Coloro che vivono nei “campi nomadi”, se si tratta di dimora stabile e a tempo indeterminato, verranno iscritti per “residenza” all’indirizzo del campo nomadi
- ✚ Coloro che si spostano più o meno frequentemente da un luogo all’altro, anche sostando per periodi prolungati, ma sempre a carattere temporaneo, rientrano nella categoria delle persone senza fissa dimora, tenute quindi a fornire le indicazioni necessarie ad accertare la sussistenza del domicilio (la sede di propri affari economici, sociali, affettivi o interessi di altra natura).

64

Persone che esercitano particolari attività lavorative (giostrai, commercianti e artigiani ambulanti, ecc.

Devono essere trattati come gli zingari non stanziali; dovranno indicare un recapito che può essere la sede amministrativa dell'azienda o della società o il luogo di iscrizione alla CCIAA, di attribuzione della partita IVA, o la sede dell'istituto bancario presso il quale l'interessato abbia aperto un conto.

L'interessato potrebbe avere più di un domicilio; poiché il domicilio, di norma, è la sede principale dei propri affari e interessi, l'ufficiale d'anagrafe potrebbe essere indotto a rigettare la richiesta, qualora abbia accertato che non si tratti della sede principale.

In questi casi occorre essere molto cauti e dare la priorità alla scelta dell'interessato!

65



Clochard, senza tetto ed equiparati

- Se si tratta di persone assistite da enti assistenziali pubblici (es. i servizi sociali del comune) o privati (comunità religiose, Caritas, ecc.) gli elementi per accertare il domicilio sono facilmente individuabili; salvo casi eccezionali, **il domicilio di queste persone coinciderà con la sede della struttura assistenziale di riferimento.**
- Per le persone senza assistenza occorrerà individuare un «interesse» di altra natura, con le caratteristiche minime del “domicilio”;
- In mancanza di un «domicilio/interesse», il comune competente per l'iscrizione anagrafica sarà il comune di nascita; se la persona è nata all'estero, quello di nascita del padre o della madre o, quale *extrema ratio*, l'iscrizione nell'apposito registro istituito presso il Ministero dell'interno (ipotesi «di scuola»).

Iscrizione nel comune di nascita

Come ipotesi residuale resta l'iscrizione nel comune di nascita

L'Istat nelle Avvertenze e note illustrative (1992) dispone:

“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”.

Questa “avvertenza” va interpretata alla luce delle nuove disposizioni e cioè: quando l'interessato non è 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.

67



Modulistica e recapito postale

Il Manuale Istat si prefigge di semplificare e facilitare anche la presentazione della dichiarazione di iscrizione/mutazione anagrafica delle persone iscritte in base al domicilio e a tal fine introduce un modello di dichiarazione sostitutiva in cui il dichiarante è tenuto a specificare tutte le informazioni utili allo svolgimento dell'istruttoria.

In tale modulo il dichiarante ha la facoltà e l'opportunità di indicare **un recapito utile ai fini di tutte le comunicazioni relative al procedimento di iscrizione stesso.**

Modulistica e recapito postale

Nel rispetto del GDPR n. 2016/679 è inoltre prevista per il dichiarante la possibilità di richiedere che tutte le comunicazioni inviate dall'amministrazione comunale, da tutti gli uffici e i servizi del comune, dovranno essere inviate a:

➤ **Indirizzo mail/Pec**

oppure

➤ **tramite servizio postale, ad un indirizzo territorialmente esistente**

che potrebbe anche non coincidere con il domicilio/interesse dichiarato al fine di avere diritto all'iscrizione anagrafica



Comunicazioni e notifiche alle persone senza fissa dimora



Per coloro che hanno indicato espressamente un recapito al quale inviare le comunicazioni e le notifiche, le raccomandate e le notifiche dovranno essere indirizzate a quel recapito (fermo posta, indirizzo di un domiciliatario, ecc.)

Per coloro che NON abbiano indicato un recapito postale, indipendentemente dall'iscrizione nella via fittizia o all'indirizzo di «domicilio», le **comunicazioni** non potranno essere inviate, mentre per le **notifiche** si provvederà alla «notifica a persona irreperibile» mediante deposito dell'atto nella casa comunale per 20 giorni (art. 143 c.p.c.)

A.N.U.S.C.A.

70



Comunicazioni e notifiche alle persone senza fissa dimora

Qualora il soggetto avesse indicato quale domicilio una casella postale sarebbe opportuno procedere a notificare l'atto per posta anziché a mano.

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

A.N.U.S.C.A.

71



Comunicazioni e notifiche alle persone senza fissa dimora

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

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

A.N.U.S.C.A.

72



Le norme sui senza fissa dimora sono applicabili anche ai cittadini non italiani ?

La risposta non può che essere positiva, (art. 6 c. 7 del T.U. n. 286/1998 e art. 15 del d.P.R. n. 394/1999)

“Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani”

Perciò i principi sui senza fissa dimora si applicheranno anche agli stranieri regolarmente soggiornanti e, a maggior ragione, ai cittadini comunitari in regola con i requisiti previsti dal D.lgs. N. 30/2007

A.N.U.S.C.A.

73



Le norme sui senza fissa dimora sono applicabili anche ai cittadini non italiani ?

L'iscrizione dei **cittadini comunitari**, comporta la verifica dei requisiti previsti dall'articolo 7 del D.Lgs. 30/2007; tuttavia per la particolare categoria dei senzatetto tale valutazione spesso contrasta con il principio di derivazione europea di non costituire un onere eccessivo per lo stato ospitante.

Il controllo dei requisiti in tale caso deve essere fatto in un'ottica che tenga conto:

- ✓ della **reale condizione** di senza tetto o senza fissa dimora avente il domicilio nel comune,
- ✓ del **diritto soggettivo dell'iscrizione**
- ✓ del **principio europeo di libera circolazione**
- ✓ del **principio di proporzionalità**, sottolineato dalle Linee Guida della Commissione della Comunità Europea del 2009

Occupazione abusiva e iscrizione nella via virtuale



A.N.U.S.C.A.



L'iscrizione nella via virtuale delle persone che occupano l'immobile abusivamente

- Il nuovo manuale Istat non poteva ignorare una problematica anagrafica, letteralmente «inventata» dal legislatore con l'art. 5 del **D.L. n. 47 del 2014**, in sfregio alle norme e ai principi fondamentali che disciplinano la tenuta dell'anagrafe della popolazione residente:



L'occupazione abusiva di immobili

A.N.U.S.C.A.

76



L'iscrizione nella via virtuale delle persone che occupano l'immobile abusivamente

▪ D.L. n. 47/2014 – art. 5

«1. Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi *in relazione all'immobile medesimo* e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge».

Pertanto, l'iscrizione anagrafica resta un diritto soggettivo anche per chi occupa abusivamente un immobile, ma l'occupante abusivo non può essere iscritto nel luogo in cui abita

E allora, dove va iscritto?

11



L'iscrizione nella via virtuale delle persone che occupano l'immobile abusivamente

- La **Risoluzione del Ministero dell'interno n. 633 del 24 febbraio 2015** (confermata dalle Prefetture, tra cui si citano: Bologna, Avellino, Padova) indica quale unica soluzione in grado di consentire il rispetto del principio di regolare tenuta dei registri anagrafici e, allo stesso tempo, il diritto/dovere all'iscrizione anagrafica di questi soggetti:



L'iscrizione nella via virtuale

L'iscrizione nella via virtuale delle persone che occupano l'immobile abusivamente

- Ma per evitare di intasare la via virtuale con l'iscrizione massiccia di persone che non sono affatto senza fissa dimora, occorre applicare correttamente l'art. 5 del D.L. n. 47/2014, seguendo le disposizioni del Ministero dell'interno, diramate con la Circolare n. 14 del 6.8.2014.

In questo caso, la verifica che deve essere fatta per l'iscrizione nella via virtuale consiste nell'accertare che la persona occupante abusiva sia stabilmente presente e dimorante nell'immobile occupato e che l'immobile sia stato occupato compiendo atti penalmente rilevanti.

79

L'iscrizione nella via virtuale delle persone che occupano l'immobile abusivamente

- L'occupazione abusiva può essere verificata tramite esibizione da parte del proprietario della denuncia per il reato di invasione di terreni o edifici ai sensi dell'articolo 633 del Cod. pen., o richiesta in tale senso alle forze dell'ordine
- La denuncia penale diventa prova essenziale del fatto che non vi sia tacito consenso all'occupazione stessa (es: affitto «in nero»)
- Qualora non vi sia alcuna denuncia, o che non vi sia prova certa che la persona abbia occupato l'immobile con atti penalmente rilevanti, la persona deve essere iscritta nel luogo in cui ha la dimora abituale come residente e non nella via virtuale in base al domicilio

La cancellazione per irreperibilità delle persone senza fissa dimora

A.N.U.S.C.A.



Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

L'irreperibilità ordinaria disciplinata dall'art. 11 del d.P.R. n. 223/1989 è riferita alla perdita del requisito della «residenza» e deve essere assoluta, quindi relativa alla residenza sull'intero territorio nazionale, almeno in base a quanto sia possibile accertare per almeno un anno continuativo.

Il legislatore non ha previsto una procedura specifica per la cancellazione anagrafica delle persone iscritte nella via territorialmente inesistente, né è possibile applicare le verifiche ordinarie, poiché in questo caso l'iscrizione anagrafica non è basata sulla dimora abituale, ma sul domicilio, per il quale non è indispensabile la presenza



Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

In altri termini l'irreperibilità, spesso, è la condizione «naturale» delle persone senza fissa dimora che non hanno una «residenza» nemmeno al momento dell'iscrizione anagrafica

Infatti, le persone senza fissa dimora ed equiparate sono iscritte per «domicilio» (che è un interesse) e non per «residenza»

Legge n. 1228/1954 – art. 2

«...la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio»



Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

Esiste anche un'altra fattispecie di cancellazione per irreperibilità, l'unica esistente anche prima del DPR n. 223 del 1989:

➤ **l'irreperibilità al censimento**, e cioè: l'irreperibilità accertata a seguito delle risultanze delle operazioni del censimento generale della popolazione:

Art. 11 del d.P.R. n. 223/1989

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

.....

c) per irreperibilità accertata a seguito delle risultanze delle operazioni del censimento generale della popolazione



Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

Il censimento generale della popolazione però non esiste più ed è stato sostituito dal censimento permanente, che non consente la rilevazione di tutte le persone residenti e presenti sul territorio nazionale ad una certa data.

Per questo motivo per diversi anni non è stato più possibile da parte dell'Istat restituire i dati censuari individuali ai comuni, ma solo dati in forma aggregata.

Tuttavia, anche con la restituzione dei dati in forma individuale e nominativa, le persone senza fissa dimora difficilmente potranno essere oggetto di rilevazione areale o verranno intercettate dall'incrocio di liste da parte dell'Istat.



Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

L'ebook dell'Istat **«L'ISCRIZIONE ANAGRAFIUCA PER DOMICILIO – persone senza fissa dimora e categorie equiparate»** ha inteso dare una risposta a questo problema, introducendo la possibilità di cancellazione per irreperibilità anche per le persone iscritte nella via virtuale.

Le condizioni per tale cancellazione devono essere più rigide e rigorose poiché soprattutto per evitare un utilizzo improprio a danno di persone spesso appartenenti a categorie particolarmente fragili.

L'Istat ha condiviso e recepito le indicazioni contenute nella **Delibera di Roma Capitale n. 110 dell'11.04.2024**, alla cui stesura aveva partecipato attivamente insieme ad Anusca e a molti altri soggetti interessati



Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

Condizioni per la cancellazione per irreperibilità delle persone senza fissa dimora

«Trascorsi due anni dall'iscrizione senza che la persona iscritta come senza fissa dimora abbia dato alcun segnale di vita nel comune di iscrizione o in altri comuni, ove si registri nel successivo semestre l'assenza di ogni contatto con il Servizio Sociale o altri Servizi pubblici, l'Agenzia delle Entrate, la Pubblica Sicurezza, le Associazioni, in particolare l'associazione indicata dall'interessato all'atto dell'iscrizione o che abbia fornito la domiciliazione, ovvero dall'ultima attività anagraficamente probante la presenza sul territorio (rilascio carta d'identità, certificazioni richieste dall'intestatario, presentazione domanda di rinnovo del permesso di soggiorno)»



Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

La cancellazione per irreperibilità delle persone senza fissa dimora può essere assimilata alla cancellazione per irreperibilità presunta.

Nell'impossibilità di eseguire i ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, previsti dall'art. 11 lett. c) del d.p.r. n. 223/1989 l'Ufficiale d'Anagrafe considererà abbandonata la domiciliazione nel Comune, circostanza necessaria per procedere alla dichiarazione di irreperibilità anagrafica ed alla conseguente cancellazione dell'iscrizione.

A.N.U.S.C.A.



Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

Decorso di due anni dall'iscrizione o dall'ultimo segnale di vita documentato;

Assenza nel comune di iscrizione o in altri comuni, di segnali di vita nei due anni, più ulteriori sei mesi

✓ **Assenza di contatti** con il Servizio Sociale, la sanità o altri Servizi pubblici, l'Agenzia delle Entrate, la Pubblica Sicurezza, le Associazioni, in particolare quella indicata dall'interessato all'atto dell'iscrizione o che abbia fornito la domiciliazione

✓ **Assenza di attività documentate e probanti** la presenza sul territorio (rilascio carta d'identità, certificazioni richieste dall'intestatario, presentazione domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, ecc.)

Irreperibilità delle persone senza fissa dimora

I controlli devono essere effettuati avvalendosi se necessario, della collaborazione dei vari enti pubblici interessati, come INPS, Agenzia delle Entrate, Pubblica Sicurezza, ASL, Camera di Commercio, anche attraverso i collegamenti diretti ai rispettivi portali.

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

A.N.U.S.C.A.

90



Irreperibilità degli occupanti abusivi

Le persone iscritte nella via virtuale in quanto aventi la dimora abituale nel comune, ma in un immobile occupato abusivamente, dovranno invece essere cancellate per irreperibilità a seguito di ripetuti accertamenti opportunamente intervallati, ai sensi dell'art. 11 del d.PR. n. 223/1989, esattamente come le persone iscritte per residenza in un luogo territorialmente esistente.



**Grazie dell'attenzione
!**



© Romano Minardi