

MANUALE DEI DIRITTI

FOCUS: L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEL SENZA DIMORA

Roma, 24 maggio 2023

Avv. Elena Caminiti

Inquadramento del problema

DIRITTI FONDAMENTALI DI RILIEVO COSTITUZIONALE E RELATIVA EROGAZIONE
SERVIZI WELFARE SOCIALE

SPETTANTI A



Tutti i cittadini italiani (cittadinanza) e cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia (pds)



Erogazione → COMUNI



A chi? → alle persone richiedenti che abbiano un collegamento con loro territorio



Criteri di collegamento

- ▶ **residenza (dimora abituale)** criterio prevalente di elezione.
- RES FACTI E RESID. ANAGRAFICA
- ▶ **domicilio (senza fissa dimora) nel Comune**
- ▶ **comune di nascita (senza fissa dimora e senza domicilio)**

LA PERSONA E IL TERRITORIO DEL COMUNE

I 3 CRITERI DI COLLEGAMENTO...

- ▶ **1** criterio prevalente e di elezione: **residenza (dimora abituale)**
- ▶ **2** criterio residuale : **domicilio (senza fissa dimora)**
- ▶ **3** criterio ulteriormente residuale : **comune di nascita (senza fissa dimora)**

... E ANCORA

- CONCETTO DI RESIDENZA – CONCETTO DI DOMICILIO IN GENERALE;
- LA FICTIO IURIS AI FINI ANAGRAFICI E L'EQUIPARAZIONE DEL DOMICILIO ALLA RESIDENZA PER I SFD ;
- LE MODALITA' E PRASSI APPLICATIVE DEL CRITERIO DEL DOMICILIO PER I SFD (RETE PERSONALE- RETE SOCIALE – RETE COMUNALE CON ISTITUZIONE DELLA VIA FITTIZIA)
- LE TUTELE ;

Il senza dimora

Chi è il senza dimora?

- **In ambito sociale** :
- *senza fissa dimora* ► tutti quei soggetti che non dispongono di una dimora abituale non necessariamente per ragioni di povertà e di marginalità sociale, bensì per ragioni di lavoro, libera scelta, abitudini di vita (**ad esempio, venditori ambulanti, giostrai/circensi, nomadi, etc**).
- **senza dimora** ► soggetto che **non** dispone di un luogo fisico, un alloggio, in cui vivere stabilmente (**dimora abituale**) e che versa in condizioni economiche e sociali di povertà, difficoltà e marginalità estreme; essa è anche comunemente detta, *senz'atetto, homeless, clochard*.
- **In ambito anagrafico:**
- *senza fissa dimora* ► OMNICOMPRESIVO.
- **Circolare ISTAT n. 29/1992:** *“Ai fini anagrafici **non** deve essere considerato **senza fissa dimora** colui che per ragioni professionali o per **mancaanza di alloggio stabile** si sposta frequentemente nell’ambito del Comune: in una simile circostanza l’unico problema è quello di stabilire un indirizzo da riportare negli atti anagrafici, problema che può essere facilmente risolto interpellando lo stesso interessato”* .

CLASSIFICAZIONE DEI SENZA DIMORA IN AMBITO EUROPEO

- FEANTSA - OSSERVATORIO EUROPEO SULL'HOMELESS □ HA SVILUPPATO ETHOS (ed ETHOS LIGHT, ETHOS 2017, tutti rinvenibili *on line* sulla *pagina web* di FEANTSA) una classificazione europea sulla grave **esclusione abitativa** e la **condizione dei senza dimora**.
- **Nozione molto ampia** □ persone con **grave disagio abitativo** □ Ad es: persone che vivono per strada, in baracche, in roulotte, dormitori, centri di accoglienza, chi vive a rischio perdita di alloggio (sfratto), detenuti in attesa di rilascio, chi vive presso strutture per anziani, o in comunità terapeutiche, etc.

la dimora abituale e la residenza

- **DIMORA ABITUALE** ► luogo in cui un soggetto **volontariamente ed effettivamente abita stabilmente e non temporaneamente**, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle sue normali relazioni sociali.
- “Tale stabile permanenza sussiste anche quando una persona lavori o svolga altra attività fuori del Comune di residenza, purché torni presso la propria abitazione abitualmente, in modo sistematico, una volta assolti i propri impegni e sempre che mantenga ivi il centro delle proprie relazioni familiari e sociali” (Cass. 14 marzo 1986 n. 1738).
- **CONCETTO DI DIMORA ABITUALE** ► STRETTAMENTE CONNESSO CON QUELLO DI **RESIDENZA**.
- **CODICE CIVILE** ► La **residenza** è il luogo in cui una persona ha la propria **dimora abituale** (cfr. art. 43 c.2 c.c.)
- In altre parole **LA DIMORA ABITUALE è LA RESIDENZA**.

RESIDENZA EFFETTIVA E RESIDENZA ANAGRAFICA

► **RESIDENZA EFFETTIVA (REQUISITO SOSTANZIALE)** □ luogo centro delle proprie relazioni familiari e sociali è una **RES FACTI** : ovvero una situazione di fatto .

la RES si basa sulla permanenza in un dato luogo (**elemento oggettivo**) e **sull'intenzione** del soggetto (desumibile anche da fatti concludenti) di stabilire in detto luogo la propria dimora (**elemento soggettivo**) **in modo NON TEMPORANEO** (Cass. civ., sez. I, ord., 15 febbraio 2021 n. 3841).

► **RESIDENZA ANAGRAFICA (REQUISITO FORMALE)** □ che si dichiara ed è risultante nei registri anagrafici comunali. Essa **DEVE corrispondere al VERO, e cioè DEVE CORRISPONDERE** alla RESIDENZA EFFETTIVA.

► **RESIDENZA EFFETTIVA** ► può essere **dimostrata** con ogni idonea documentazione.

- essa PREVALE sulla residenza anagrafica.
- azione di accertamento giudiziale

- **CORTE COSTITUZIONALE** :l'iscrizione anagrafica è *“una presa d'atto”* formale della presenza della persona nel territorio (r.sostanziale).
- **CASS. N. 12380/2017** ► l'**eventuale iscrizione anagrafica tardiva non può pregiudicare l'acquisto della cittadinanza** quando vi sia in concreto la residenza effettiva, la quale si può provare mediante documentazione da cui desumere la permanenza continuativa e legale in Italia del richiedente cittadinanza (es certificati vaccinali del minore, permessi di soggiorno dei genitori, libretto di lavoro dei genitori);
- **CIRCOLARE MINISTERO DEL LAVORO 319/2020** ► *indicazioni relative all'accesso al RDC per i senza dimora e alla verifica del possesso del requisito relativo alla residenza in Italia, in via continuativa, per almeno due anni, da parte delle persone cancellate dall'anagrafe per irreperibilità* ► il requisito può considerarsi soddisfatto pur in mancanza di una continuità della residenza anagrafica sia dimostrabile l'elemento obiettivo della **permanenza continuativa in un comune italiano**, che per i senza fissa dimora occorre individuare avuto riguardo ai luoghi nei quali hanno svolto abitualmente la maggioranza dei rapporti sociali nella vita quotidiana.

LA RESIDENZA ANAGRAFICA E L'ANAGRAFE

COS'E' L'ANAGRAFE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE?

- ▶ **ANAGRAFE** = dal greco *αναγραφή* = registrazione, iscrizione (della popolazione).
- ▶ **L'ANAGRAFE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE** e' la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, nonche' delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio.
- ▶ L'anagrafe e' costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza.

FUNZIONE

- **informazioni demografiche nella loro continuità e sviluppo** (analogamente al censimento);
- **esigenze di interesse pubblico e di sicurezza nazionale** (ad es: essere rintracciabile dalla Pubblica Amministrazione, banche, fornitori dei servizi, agenti notificatori etc);
- **esercizio diritti e prestazioni dei cittadini e delle persone che vivono stabilmente sul territorio italiano, derivanti e/o comunque connessi con lo *status di residente*.**

L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA è UN OBBLIGO.....

- **Legge Anagrafica e Regolamento Anagrafico ► tutte le persone che stanziano non occasionalmente sul territorio nazionale devono essere iscritte nei registri anagrafici tenuti da ogni Comune.**
- **Quando? Entro 20 gg dal trasferimento**
- **aggiornamenti, variazioni, iscrizioni, controlli, accertamenti, della residenza anagrafica devono essere effettuati in ragione della RES ;**
- **ISCRIZIONE/CANCELLAZIONE NON SOLO PER DICHIARAZIONE MA**
- **ANCHE D'UFFICIO ► SI**

.....l'iscrizione anagrafica è ANCHE un DIRITTO SOGGETTIVO PERFETTO

- .. **che spetta a tutti coloro che vivono non occasionalmente sul territorio nazionale** (l'espressione "cittadino" utilizzata dal Costituente si riferisce a tutti i membri della comunità dei residenti (rectius: regolarmente – e stabilmente – soggiornanti) , **INCLUSI I SENZA DIMORA** .
- la giurisprudenza ha chiarito che **l'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo di tutti i cittadini italiani, comunitari e stranieri regolarmente soggiornanti**, e non un interesse legittimo, né provvedimento di natura *concessoria* (SSUU Cassazione sent. n. 499/2000), potendo la Pubblica Amministrazione solo *accertare la veridicità di quanto dichiarato* dalla persona in merito al luogo di residenza e il relativo provvedimento di accoglimento all'esito dei relativi controlli, ha **natura meramente dichiarativa**.
- **L'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA DELLA PA** CHE PROCEDE ALL'ISCRIZIONE/CANCELLAZIONE NON HA NATURA DISCREZIONALE (IN BASE A PRESUNTO INTERESSE PUBBLICO RILEVATO) BENSÌ **VINCOLATA** *ab origine, priva di potere discrezionale nell'ambito di un potere meramente certativo della P.A., sicché in capo al cittadino richiedente, qualora ricorrano tutti presupposti, si configura un diritto soggettivo all'iscrizione (...)* Ne discende – continua infatti la nota – *che il controllo della P.A. ha carattere meramente formale e il provvedimento di accoglimento ha natura dichiarativa e non costitutiva del suddetto diritto*" (cfr anche la **nota n.1319 del 19 febbraio 2020 Ministero del Lavoro in tema di residenza, reddito di cittadinanza e senza dimora**).

EROGAZIONE DI SERVIZI DI RILIEVO COSTITUZIONALE E RESIDENZA

► l'accesso ad alcuni **diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale** è legato allo *status di residente*:

- **il diritto alla salute** (art. 32 Cost) es: accedere all' assistenza sanitaria che non sia urgente, avere un medico di base – cfr. art. 19 c.3, L. 833/1978, a tenore del quale “Gli utenti del servizio sanitario nazionale sono iscritti in appositi elenchi periodicamente aggiornati presso l'unità sanitaria locale nel cui territorio hanno la residenza”);
- **diritto al lavoro** (art. 4 Cost) (es: apertura p.iva, iscrizione presso un centro per l'impiego), esercizio dei diritti civili e politici (es: diritto di voto);
- **partecipare ai bandi di assegnazione di alloggi ERP (CASE POPOLARI);**
- **diritto di difesa** (art. 24 Cost) (es: accesso al patrocinio gratuito a spese dello Stato), di accesso a prestazioni previdenziali e di assistenza (es: pensione);
- **rilascio o rinnovo di documenti di riconoscimento , documenti anagrafici, etc. necessarie anche per l'esercizio dei diritti civili e politici** (es diritto di voto art 48 Cost), la determinazione del valore ISEE richiesto per poter accedere alle prestazioni sociali agevolate (per esempio l'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125, L. 190/2014); la decorrenza del termine per la concessione della **cittadinanza italiana** ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), L. 91/1992; il rilascio del **permesso di soggiorno** UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9, comma 1 ter, D. Lgs. 286/1998; il rilascio della patente di guida ai sensi dell'art. 118 bis, comma 1, codice della strada.
- **prestazioni previdenziali** e di assistenza (es: pensione);
- **rilascio o rinnovo di documenti di riconoscimento** (carta di identità, permesso di soggiorno), documenti anagrafici, etc.

normativa essenziale nazionale
IN MATERIA ANAGRAFICA

- LEGGE ANAGRAFICA - L.1228/1954
- REGOLAMENTO ANAGRAFICO - DPR 223/89

modifiche importanti:

- ▶ Pacchetto Sicurezza 2009 - L. 94/2009
- ▶ DL. Semplifica Italia 2012 - DL 5/2012

MODALITA' DI ISCRIZIONE NELL'ANAGRAFE DI UN COMUNE ITALIANO

- DIMORA ABITUALE (SE C'E')
- DOMICILIO (SOLO SE NON C'E' LA DIMORA ABITUALE)
- COMUNE DI NASCITA (SFD - RESIDUALE, EXTREMA RATIO)

ART. 1 LEGGE ANAGRAFICA

“In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente.

L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie.

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

Gli atti anagrafici sono atti pubblici. (....) “

ART. 2 LEGGE ANAGRAFICA

come modificato dal PACCHETTO SICUREZZA 2009 (L. 94/2009)

NON è più sufficiente la mera dichiarazione : occorre fornire all'ufficio anagrafe elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti

*E' fatto **obbligo** ad ognuno di chiedere per se' e per le persone sulle quali esercita la patria potesta' o la tutela, la iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche, a norma del regolamento, fermo restando, agli effetti dell'articolo 44 del Codice civile, l'obbligo di denuncia del trasferimento anche all'anagrafe del Comune di precedente residenza.*

L'assenza temporanea dal Comune di dimora abituale non produce effetti sul riconoscimento della residenza.

*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, **e' 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.

*E' comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'interno un apposito **registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora**. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalita' di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA.*

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, e' istituito apposito registro presso il Ministero dell'interno.

Il personale diplomatico e consolare straniero, nonche' il personale straniero da esso dipendente, non sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione anagrafica.[..]"

DOMICILIO VS RESIDENZA

2) Codice Civile art. 43 c.2 (fonte nazionale)

art. 43 c.c. “ Domicilio e Residenza.

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

*(2) La **residenza** è il luogo in cui una persona ha la propria dimora abituale “ .*

Nb □ I luoghi – di domicilio e di residenza - ben possono in concreto (di fatto) COINCIDERE (e di norma è così □ c.d. presunzione di coincidenza (cfr. Cass., sez. un., n. 2060 del 2003), ma non necessariamente, essendo concetti distinti....

(SEGUE)

DOMICILIO VS RESIDENZA

Domicilio

- **Possibilità di plurimi domicili?** **SI** in base al tipo di affare/atto da compiere.
- **Il Soggetto deve avervi la dimora abituale?** **NO**. Concetto è sganciato da quello di dimora, abituale o meno. E'suff. un qualche collegamento con la persona.
- **Modalità di fissazione/elezione** **mera libera e volontaria** indicazione/scelta dell'interessato maggiorenne (es: elezione di domicilio di una parte di un processo presso il proprio avvocato, commercialista)
- **Comunicazione obbligatoria all'Anagrafe Comunale /altri enti pubblici?** **NO**. E non esistono elenchi o registri pubblici dei domicili delle persone fisiche (salvo che per alcune categorie professionali es avvocati, commercialisti, architetti, ingegneri etc).

Residenza

- **Possibilità di plurime residenze ?** **NO** . La residenza è **UNA** soltanto.
- **Il Soggetto deve avervi la dimora abituale?** **SI** . **COINCIDENZA ASSOLUTA**.
- **Modalità di fissazione/elezione** **NON libera e volontaria**.

Nb= RES FACTI libertà del soggetto è quella di dimorare abitualmente in un det. Luogo fisico non di fissare e/o modificare (ergo indicare all'Anagrafe o altri enti pubblici) la residenza a proprio piacimento, in un luogo diverso dalla propria dimora abituale.

. Comunicazione obbligatoria all' Anagrafe Comunale /altri enti pubblici? **SI** . **E LUOGO DI DIMORA ABITUALE E INDIRIZZO DI RESIDENZA DEVONO CORRISPONDERE, NELLA REALTA'.**

La dichiarazione di residenza resa all'Anagrafe Comunale (ergo a un pubblico ufficiale) attesta un fatto (la dimora abituale) del quale l'atto è destinato a provare la **verità**.

L'AMMINISTRAZIONE EFFETTUA CONTROLLI E LA FALSA DICHIARAZIONE E' REATO DI FALSO IDEOLOGICO IN ATTO PUBBLICO (483 CP) + sanzioni ex art. 11 LEGGE ANAGRAFICA.

COME AVVIENE IL CAMBIO DI RESIDENZA IN ITALIA?

Decreto Legge 5/2012 E DECRETI ATTUATIVI - D.P.R. 154/2012, CIRCOLARE MINISTERO INTERNO
9/2012)

(SEMPLIFICA ITALIA)

ART 5

cambio di residenza in tempo reale

- comma 1 ► Le dichiarazioni anagrafiche sono rese nel termine di **venti giorni** dalla data in cui si sono verificati i fatti;
- comma 2 ► Le dichiarazioni sono **rese e sottoscritte di fronte** all'ufficiale di anagrafe ovvero inviate con le modalita' di cui all'articolo 38, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (**fax e via telematica**).
- comma 3 ► **l'ufficiale d'anagrafe, nei due giorni lavorativi successivi** alla presentazione delle dichiarazioni di cui al comma 1, **effettua le iscrizioni anagrafiche**.

Gli effetti giuridici delle iscrizioni anagrafiche e delle corrispondenti cancellazioni decorrono dalla data della dichiarazione.

- comma 4 ► In caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero si applicano le disposizioni previste dagli articoli 75 (DECADENZA dei benefici connessi alla dichiarazione) e 76 (sanzioni penali per dichiar.mendaci) del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Ove nel corso degli **accertamenti svolti entro il termine di 45 GIORNI** emergano discordanze con la dichiarazione resa, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto e' emerso alla competente autorita' di pubblica sicurezza e al comune di provenienza.

RIVOLUZIONE COPERNICANA = DALLA SEQUENZA CLASSICA DEL PROC AMMINISTRATIVO (ISTANZA/DICHIARAZIONE-ISTRUTTORIA AMM -PROVVEDIMENTO) AL SUO ESATTO CONTRARIO=DICHIARAZIONE-PROVVEDIMENTO-ACCERTAMENTO ENTRO UN TERMINE PERENTORIO (ED EVENTUALE ULTERIORE PROVVEDIMENTO IN CASO DI ACCERTAMENTO CON ESITO NEGATIVO -DECADENZA CON EFFETTO RETROATTIVO)

**Come avviene l'iscrizione anagrafica
presso il Comune di domicilio
del senza dimora?**

1) Accertare innanzitutto l'assenza di QUALSIVOGLIA DIMORA ABITUALE (e quindi di “residenza ai sensi dell'art. 43 c.c.).

Se essa sussiste, l'iscrizione anagrafica DEVE seguire la dimora abituale (res effettiva) . Ciò onde evitare abusi dell'istituto di chi ad es voglia rendersi irreperibile per fini meno nobili: sfuggire a creditori, motivi fiscali, criminali etc..);

2) Se sussiste un Comune con il cui territorio il senza dimora ha un **collegamento** non occasionale ► **DOMICILIO**

3) Comune di nascita è residuale, *extrema ratio* . Solo in difetto delle due precedenti situazioni.

DOMICILIO PER IL SENZA DIMORA

- **ART. 2 LEGGE ANAGRAFICA** ► LA PERSONA CHE NON HA FISSA DIMORA SI CONSIDERA RESIDENTE NEL COMUNE OVE EGLI **HA IL DOMICILIO** (e in subordine, nel comune di nascita).
- **DOMICILIO DEL SENZA DIMORA** ► COME SI INDIVIDUA?
- **DOMICILIO** ► **nozione in senso ampio.**
 - luogo principale di affari e interessi economici, patrimoniali, morali, sociali, affettivi, familiari ; (ad es. un dormitorio, presso parenti, un centro di accoglienza etc.).
 - “ (...) *Ai nostri fini è sufficiente individuare il Comune nel cui ambito si svolge la maggior parte dei rapporti sociali dell'individuo. Se risulta che ciò avviene stabilmente nello stesso Comune, sua pure in luoghi specifici diversi, si potrà e si dovrà ben dire che egli ha in quel Comune il proprio domicilio* (così il Maestro Prof. Avv. Onida, *in tema di iscrizione anagrafica delle persone senza dimora*)”.
- **dal punto di vista OPERATIVO** = le principali prassi adottate nei Comuni sono:
 - familiari e rete amicale;
 - centri di accoglienza, associazioni di volontariato ► **con creazione di un recapito postale**
 - via fittizia; ► **con creazione di un recapito postale**
 - **Solo in casi eccezionali la persona senza dimora viene iscritta nel Comune di nascita.**
- si precisa che tale genere di iscrizione anagrafica per i senza fissa dimora non sono valide quale sede legale di società, o sede di impresa, o attività di impresa (v. anche art. 2196 cc e DPR N. 581/95) ► **TALE PRINCIPIO NATURALMENTE E' TUTTORA VALIDO.**

iscrizione anagrafica per domiciliazione presso Centri di accoglienza, Associazioni di volontariato (ove possibile)

- ESEMPIO □ TU IMMIGRAZIONE (D.LGS 286/1998 e ss.mm.ii. Art 6 c.7 e 8 □
“7. Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalita' previste dal regolamento di attuazione. **In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalita' da piu' di tre mesi presso un centro di accoglienza.** Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio da' comunicazione alla questura territorialmente competente.”
- 8. Fuori dei casi di cui al comma 7, gli stranieri che soggiornano nel territorio dello Stato devono comunicare al questore competente per territorio, entro i quindici giorni successivi, le eventuali variazioni del proprio **domicilio abituale.**
- **MODULISTICA** da indirizzare all'Ufficio Demografico del Municipio ►
 - 1) dichiarazione di elezione di domicilio
 - 2) dichiarazione del legale rappresentante dell'associazione

ATTENZIONE: A ROMA CIO' NON E' POSSIBILE DAL 2017 (DEL.G.C. 31/2017)

Pertanto non vi è più la possibilità per le associazioni di volontariato precedentemente accreditate (tra cui vi era la Caritas diocesana) di attribuire le residenze fittizie ai senza dimora dalle stesse seguiti.

LA VIA FITTIZIA (in generale)

- **Al fine di dare attuazione agli obblighi disposti dalla LEGGE ANAGRAFICA** (cfr art. 2 □ obbligo di richiedere l'iscrizione nell'anagrafe del comune in cui si trova la DIMORA ABITUALE, e, per i senza fissa dimora, nel comune in cui hanno stabilito il proprio DOMICILIO), alcuni Comuni, hanno istituito una via fittizia, secondo le indicazioni di principio della **Circolare Istat 29/92** contenente preziose note illustrative alla Legge Anagrafica e al Regolamento Anagrafico.
- **SECONDO LA CIRCOLARE ► LA VIA FITTIZIA, E' EQUIVALENTE, E CIOE' HA LO STESSO VALORE GIURIDICO DI UNA VIA REALMENTE ESISTENTE (ma sul punto, soprattutto in rif. a casi inerenti al rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno , V. giurisprudenza amministrativa e ordinaria).**

RATIO

- consentire ai **soggetti privi di dimora abituale e anche di un vero e proprio domicilio, un recapito**, di essere iscritti nelle liste anagrafiche del comune, presso un **indirizzo anagrafico fittizio, ovvero una strada che non esiste nella realtà**.
- Essa non può essere strumento per eludere leggi vigenti e/o costituire un rischio di sicurezza pubblica e per le norme poste a tutela di specifici settori. E' compito dell'Amministrazione verificare accuratamente e caso per caso (Tar Lazio n. 13875/2022)

TUTTI I COMUNI ITALIANI HANNO ISTITUITO UNA VIA FITTIZIA?

- **NO, NON ANCORA.**
- TALE FENOMENO RIGUARDA SOLO I CENTRI PIU' PICCOLI;
- AL VERIFICARSI DELLA CIRCOSTANZA ► IL SENZA DIMORA CHE NON DISPONGA DI UN DOMICILIO VERO E PROPRIO NE' DI UN RECAPITO E CHE ABBA DICHARATO LA SUA CONDIZIONE ALL'UFFICIALE DI ANAGRAFE NELLA RELATIVA RICHIESTA DI ISCRIZIONE :
 - ISTANZA DI ISTITUZIONE DI VIA FITTIZIA, ANCHE D'UFFICIO;
 - ADOZIONE DELIBERA DELLA GIUNTA;
 - NELLE MORE ► DOMICILIO (centri di accoglienza etc);

La via fittizia a Roma

- Nel Comune di Roma, questo indirizzo è denominato “**Via Modesta Valenti**” affiancato da un numero civico, da 1 a 15, in base al Municipio di riferimento. Essa è stata istituita nel 2002 (**DEL. Di Giunta Comunale n. 84 del 26.02.2002**).
- La domanda, corredata dalla necessaria documentazione allegata e di un documenti di identità valido, deve essere presentata presso l’ufficio anagrafe capitolino sito presso il Municipio di riferimento.
- Il procedimento si conclude entro **45 giorni dall’istanza**. Il silenzio si intende quale silenzio-assenso.

La delibera di Giunta Capitolina 31/2017

1. di istituire n. 15 sezioni decentrate dell'indirizzo anagrafico denominato "Via Modesta Valenti" previa una idonea riformulazione ed omogeneizzazione delle numerazioni precedentemente adottate, ai fini dell'iscrizione anagrafica delle sole persone fisiche senza dimora, presenti abitualmente sul territorio capitolino. L'indirizzo "Via Modesta Valenti" sarà articolato in sezioni individuate da distinti numeri civici corrispondenti ai 15 Municipi, così come di seguito elencato:
2. di attribuire agli Uffici Demografici dei singoli Municipi la competenza esclusiva in merito alla speciale procedura per l'iscrizione anagrafica presso "Via Modesta Valenti" da parte di persone senza dimora;
3. di introdurre nel procedimento di iscrizione anagrafica, relativamente alle sole situazioni di disagio sociale dei c.d. "senza tetto", quale condizione di ricevibilità della richiesta medesima, un'attestazione di "prima analisi" della condizione soggettiva del richiedente a cura del Servizio Sociale di competenza, da produrre entro 5 giorni lavorativi dalla data della istanza del richiedente l'iscrizione;

LA RESIDENZA FITTIZIA (ROMA) PROCEDURA IN PILLOLE

LA DELIBERA DELLA GIUNTA CAPITOLINA 31/2017

NB= ATTESTAZIONE DI PRIMA ANALISI DELLA CONDIZIONE SOGGETTIVA DEL RICHIEDENTE, RILASCIATA DAL SERVIZIO SOCIALE COMPETENTE ► CONDIZIONE DI RICEVIBILITA' DELLA DOMANDA DI ISCRIZIONE PRESSO LA VIA FITTIZIA (differente dalla variaz. in tempo reale ex DL 5/2012);

► **NB tale passaggio non è previsto dalla legge 1228/1954 nè dal DPR 223/1989.**

- Ai fini della presentazione della domanda di iscrizione in via Modesta Valenti n. (1-15), **è necessario prendere innanzitutto appuntamento con i Servizi Sociali** presentandosi presso il **PUA (Punto Unico di Accesso) del Municipio** presso cui il richiedente intende presentare domanda di iscrizione anagrafica, ed effettuare un **colloquio preliminare con il SERVIZIO SOCIALE;**

MODULO ATTESTAZIONE PRIMA ANALISI (SITO WEB)

Iscrizione_anagrafica_delle_persone_senza_dimora_privacy

- **MODULO ATTESTAZIONE PRIMA ANALISI (SITO WEB)** ► indirizzato alla DIREZIONE SOCIO EDUCATIVA DEL MUNICIPIO, in cui il richiedente dichiara la propria condizione abitativa e anagrafica (e richiede il conferimento della residenza convenzionale, ai sensi della L. 1228/54, come modificato dalla L. 94/09 e un colloquio finalizzato all'ulteriore approfondimento ai fini dell'eventuale supporto da parte dei Servizi Sociali del Municipio, nel rispetto delle correnti procedure previste per l'accesso ai Servizi.)
- **documentazione allegata** attestante le condizioni del senza dimora ad esempio: relazioni rilasciate da associazioni di volontariato, strutture di accoglienza; buoni pasto, mensa; documentazione sanitaria; status condizione professionale (artisti, girovaghi, circensi, ecc.).

rilascio dell'attestazione di prima analisi

- all'esito del colloquio, in caso di positiva valutazione della condizione soggettiva della persona, verrà **rilasciato entro 5 giorni** dalla richiesta di iscrizione, **l'attestazione di "prima analisi"** da parte del **Servizio Sociale competente**, circa la relativa situazione soggettiva della persona richiedente, la sua stabile presenza nel territorio di Roma e il suo stato di disagio connesso all'assenza di dimora abituale (differente dalla variaz. in tempo reale ex DL 5/2012) ;
- Il richiedente deve indicare l' eventuale indicazione da parte del dichiarante di un domicilio speciale (luogo relativo alle sue consuetudini di vita).

dichiarazione di iscrizione anagrafica presso la via convenzionale

- **ottenuta l'attestazione di prima analisi** ► il richiedente può presentare la **dichiarazione di iscrizione anagrafica** in Via Modesta Valenti n..(1-15 in base al numero del corrispondente Municipio)**all'ufficio anagrafe del Municipio** di riferimento
- - allo sportello, o a mezzo posta elettronica, pec, fax, lettera raccomandata a/r;
- **il procedimento si conclude entro 45 giorni** dalla presentazione dell'istanza **previo** svolgimento degli opportuni accertamenti.
- Non sono previsti costi per la presentazione della domanda

il mantenimento della residenza ...

- ... è condizionato dal mantenimento di contatti periodici con il servizio sociale municipale che ha disposto l'iscrizione;
- Il mancato contatto con il Municipio può determinare la cancellazione dalle liste anagrafiche.

RATIO DI FONDO

EFFETTUARE CONTROLLI ► PREVENIRE ED EVITARE ABUSI DI CHI SI VOGLIA RENDERE IRREPERIBILE VOLONTARIAMENTE PER ALTRE FINALITA' NON MERITEVOLI DI TUTELA (es fiscali, criminali, non essere rintracciabile dai creditori, anche attraverso intestaz. di sedi di imprese, ditte indiv, etc..).

Prassi applicative

- Previa cancellazione dall'Anagrafe della città di provenienza (per irreperibilità) ;
- Requisiti igienico-sanitari dell'immobile - dimora abituale- (cfr Circolare del 29 maggio 1995 n. 8, il Ministero dell'Interno);
- **RICHIESTA DI UNA RESIDENZA "REALE" (OVVERO NON FITTIZIA)** AI FINI DEL RILASCIO DI DET. DOCUMENTI (ES. PERMESSO DI SOGGIORNO);
- **Richieste di documenti** quali AD ES : il permesso di soggiorno rinnovato (per il cui rilascio è richiesta la residenza ...) O documenti comprovanti il titolo legittimo di possesso/detenzione di un immobile ;
- **LA LORO LEGITTIMITA'** ► E' SCRUTINABILE ALLA LUCE DEI PARAMETRI NORMATIVI DI RIFERIMENTO (NORMATIVA STATALE), AVVERSO LA CUI EVENTUALE VIOLAZIONE SONO ESPERIBILI DIVERSI RIMEDI IN VIA AMMINISTRATIVA (ES: AUTOTUTELA, PREFETTO) E GIURISDIZIONALI .

COMPETENZA ESCLUSIVA ED INDEROGABILE
DELLO STATO A DISCIPLINARE LA MATERIA ANAGRAFICA

1) Costituzione Italiana ► art. 117 comma 2 “ ...Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

(...) i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

(...) m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

(...) p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

(...) r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

nb = v. anche Decreto Legislativo 30.7.1999 n. 300 art 14 lett. a) = attribuzione al Ministero dell'Interno la “[.] garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento, finanza locale, servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e attività di collaborazione con gli enti locali;[.]”.

“IL SINDACO QUALE UFFICIALE DI GOVERNO...” (art. 3 Legge Anagrafica)

- “Il **sindaco**, quale **ufficiale del Governo*** è **ufficiale dell'anagrafe**. Egli può delegare e revocare, in tutto o in parte, le funzioni di ufficiale d'anagrafe al segretario comunale o ad altri impiegati idonei del Comune.
Ogni delegazione, munita della firma autografa del delegato, ed ogni revoca devono essere approvate dal prefetto.”
- LA LOCUZIONE STA A SIGNIFICARE CHE LA MATERIA ANAGRAFICA E' DI COMPETENZA STATALE ESCLUSIVA (ART. 117 COST) .
- I COMUNI E IL SINDACO DEVONO GESTIRE IL SERVIZIO ANAGRAFICO N.Q. DI UFFICIALE DI GOVERNO, OVVERO DI ORGANO DELLO STATO E NON N.Q. DI AMMINISTRAZIONE COMUNALE .
- **VEDI ART. 14 E 54 TUEL (TESTO UNICO ENTI LOCALI)**
ART 14 :“Compiti del comune per servizi di competenza statale
 1. *Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.*
 2. *Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54.*
 3. *Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.”*
- (Per le nuove disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni, vedi la [L. 7 aprile 2014, n. 56](#))

VIOLAZIONE DEL DIRITTO ALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA LE TUTELE

- ▶ **ISTANZA DI ANNULLAMENTO IN AUTOTUTELA; DIFFIDE, COSTITUZIONE IN MORA;**
- ▶ **ISTANZE DI ACCESSO AGLI ATTI** per richiedere copie di documenti relativo al procedimento;
- ▶ **RICORSO ANAGRAFICO AL PREFETTO;**
- ▶ **RICORSO AL GIUDICE ORDINARIO** (cfr. Cass. Sezioni Unite n. 449/2000 ; Cass. Ord. N. 7637/2020) □ le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici coinvolgono situazioni di diritto soggettivo pieno.
- ▶ 700 CPC (procedimento d'urgenza, ricorrendone i presupposti)

RICORSO ANAGRAFICO AL PREFETTO

FONTI NORMATIVE ► ART 36 DPR 223/89 (REGOLAMENTO ANAGRAFICO) E **DPR 1199/1971** (*Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi* . V in part. **ricorso gerarchico**);

*“ Avverso il rifiuto opposto dall’ufficiale di anagrafe al **rilascio dei certificati anagrafici** e in caso di **errori contenuti in essi**, l’interessato può produrre ricorso al Prefetto”.*

il Prefetto potrà: sospendere gli effetti del provvedimento impugnato; respingere il ricorso; accogliere il ricorso ed annullare o riformare l’atto impugnato.

Proposizione:

anche mediante raccomandata a/r (in tal caso vale la data di spedizione).

□ nel termine di 30 giorni dalla data della notifica del provvedimento dell’Ufficiale d’Anagrafe.

Risarcimento del c.d. DANNO ANAGRAFICO

- **ASTREINTE □ ART. 614 bis CPC - E NEL PROC. AMMINISTRATIVO – GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA EX ART. 114 CPA**

Misure di coercizione indiretta

- *Con il provvedimento di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento⁽²⁾, determinandone la decorrenza. Il giudice può fissare un termine di durata della misura, tenendo conto della finalità della stessa e di ogni circostanza utile.*
- *Se non è stata richiesta nel processo di cognizione, ovvero il titolo esecutivo è diverso da un provvedimento di condanna, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza o ritardo nell'esecuzione del provvedimento è determinata dal giudice dell'esecuzione, su ricorso dell'avente diritto, dopo la notificazione del precetto. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni di cui all'articolo 612.*
- *Il giudice determina l'ammontare della somma tenuto conto del valore della controversia, della natura della prestazione dovuta, del vantaggio per l'obbligato derivante dall'inadempimento, del danno quantificato o prevedibile e di ogni altra circostanza utile⁽³⁾.*
- *Il provvedimento costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione, inosservanza o ritardo. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico o privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409.*

Tutela penale

(ricorrendone i presupposti, previa valutazione caso per caso)

- Reato di rifiuto e/o omissione di atti di ufficio ex art. 328 c.p.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta⁽¹⁾ un atto del suo ufficio⁽²⁾ che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.

Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa.

[5) D.L. 47/2017 (c.d. Decreto Lupi) : relativo agli occupanti ► art. 5 “ (NB QUI RICHIAMO PER RAGIONI SISTEMATICHE, DI COMPLETEZZA ESPOSITIVA. APPROFONDIMENTO RINVIATO A SPECIFICO FOCUS DEDICATO)

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

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

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

1-ter. Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23. (4)

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

((1-quinquies. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle ipotesi di successione di un fornitore del servizio ad un altro))].

**...MA PER L'EFFETTIVITA' E LA TEMPESTIVITA' DELLA
TUTELA DELLA PERSONA, AUSPICABILE E'..**

- Intervento *motu proprio* delle Istituzioni per chiarire i dubbi interpretativi nonché il contenuto normativo e uniformare le prassi applicative in conformità e nel perimetro normativo (statale).

Fonti

- **LEGGE 1228/1954** (Legge Anagrafica)
- **DPR 223/1989** (Regolamento Anagrafico)
- **Circolare Istat 29/1992** (Anagrafe della popolazione- Legge Anagr. e Regolamento Anagr. avvertenze, note illustrative, normativa aire)
- **L.94/2009** (c.d. Pacchetto Sicurezza)
- **DL 5/2012**, conv. con mod.i dalla L. 4 aprile 2012, n. 35 (*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*) - v. in part. **art. 5** --> *cambio di residenza in tempo reale*;
- **DL 47/2014** (c.d. *Decreto Lupi* . *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015 - conv. con modificazioni dalla L. 23 maggio 2014, n. 80 V.-* in part. **art. 5** -> *Lotta all'occupazione abusiva di immobili. Salvaguardia degli effetti di disposizioni in materia di contratti di locazione.*);
- **Nota Ministero del Lavoro n.1319/2020** (*Indicazioni relative all'accesso al Reddito di cittadinanza (Rdc) per i senza dimora e alla verifica del possesso del requisito relativo alla residenza in Italia, in via continuativa, per almeno due anni, da parte delle persone cancellate dall'anagrafe per irreperibilità*).
- **DPR 1199/1971** (*Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi* . V in part. **ricorso gerarchico**);
- **DPR n. 581/1995** e **art. 2196 c.c.** -> *l'iscrizione anagrafica presso un indirizzo virtuale non integra requisito di reperibilità per impresa e titolare (relativamente al fenomeno di intestazione di attività economiche a senza fissa dimora presso indirizzi virtuali (es via della casa comunale, via modesta valenti etc..)*
- **CIRCOLARI MINISTERO DELL'INTERNO N.8/1995 E N.2/1997; Circolare 18 maggio 2015**
- **L. 241/90 (legge sul procedimento amministrativo);**
- **DLGS 286/1998 - TU immigrazione ;**
- ---
- **Deliberazione Giunta Capitolina n.31/2017** (attualmente vigente);
- **Deliberazione Giunta Capitolina n. 68/2021** (att.vig);
- **Deliberazione Giunta Capitolina n. 280/2015** (revocata dalla Del. n. 31/2017) avente ad oggetto *l'Iscrizione anagrafica dei cittadini senza fissa dimora presso le Associazioni di volontariato* (accreditate, come Caritas Diocesana, Comunità S. Egidio, Esercito della Salvezza, Focus- Casa dei Diritti Sociali, Ass. Centro Astalli),