ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITA' DI BOLOGNA

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Triennale in Sociologia

Tesi di laurea in Antropologia Culturale

Homelessness e Residenza.
L'iscrizione anagrafica della persona senza dimora

Candidato
Laura Manganelli

Relatore
Prof. Maurizio Bergamaschi

Sessione II
Anno Accademico 2012-2013

Perché ci deve essere

chi non ha nome né casa?

Non siamo tutti uomini?

Cesare Pavese – La luna e i falò

Indice

Introduzione…….. 3

1. Residenza: diritto soggettivo ed imprescindibile

1.1 Residenza, domicilio e dimora della persona fisica…….. 7

1.2 Evoluzione del concetto giuridico di residenza…….. 10

1.3 L'Anagrafe della Popolazione Residente…… 12

1.3.1 Cenni storici e funzioni……... 12

1.3.2 La Legge n. 1228 del 1954 ed i principi anagrafici vigenti……... 15

1.4 Residenza e diritti di cittadinanza…….. 18

2. Anagrafe e senza dimora

2.1 L'iscrizione anagrafica della persona senza dimora……..… 21

2.1.1 L'istituzione della via territorialmente non esistente……. 25

2.1.2 L'esperienza di Roma……... 27

2.2 Ostacoli nel procedimento di acquisizione della residenza…… 31

2.2.1 Mancanza di documenti d'identità……... 31

2.2.2 Malintesi normativi ed attività amministrativa illegittima……. 31

2.2.2.1 Dal domicilio di soccorso alla sua abolizione.. 35

2.2.3 Problematiche relative all'iscrizione anagrafica dello straniero senza dimora……. 37

2.3 Modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal *"Pacchetto Sicurezza"* ……..... 39

3. La riforma dell'Anagrafe: il cambio di residenza in tempo reale

3.1 L'articolo 5 del decreto legislativo 9 febbraio 2012, n. 5……..… 42

3.2 Il nuovo procedimento anagrafico di iscrizione, cancellazione e variazione ad istanza di parte……... 50

3.2.1 Presentazione e ricevimento delle dichiarazioni anagrafiche…….. 50

3.2.2 Effetti immediati delle dichiarazioni anagrafiche……. 52

3.3 **S**enza dimora e art. 5 del d.lgs. 9 febbraio 2012, n. 5…….. 53

4. Tutela giudiziaria delle persone senza dimora

4.1 Diritto di difesa e gratuito patrocinio…… 54

4.2 La nascita dello sportello "Avvocato di Strada" all'interno dell'Associazione "Amici di Piazza Grande" Onlus…….. 59

4.2.1 Il diritto alla residenza: la prima causa affrontata dagli Avvocati di Strada…….. 63

4.2.2 Anziani senza dimora……... 66

Conclusioni…… 68

Bibliografia…… 71

Rassegna stampa …… 75

Audio…… 77

Video…… 77

Sitografia…… 78

Ringraziamenti…… 80

Allegati…… 81

Introduzione

"[...] Può succedere perché avete perso la vostra famiglia e, d'un tratto, vi trovate senza niente. Può succedere perché avete seguito una «brutta compagnia» o avete puntato troppo in alto. Può succedere perché non vi hanno rinnovato il contratto o è passato troppo tempo tra un impiego e l'altro. Può succedere perché l'azienda per la quale lavorate ha chiuso i battenti. Può succedere perché, anche se siete laureati, non avete mai trovato un'azienda per cui lavorare. Può succedere perché prima non avete i soldi per la benzina, poi per la spesa, poi per le bollette, infine per l'affitto. Può succedere perché un bicchiere ha tenuto lontana la paura, ma, alla fine, la sola paura che vi è rimasta è quella di non bere. […] Può succedere perché siete troppo vecchi per ricominciare o troppo giovani per iniziare. Può succedere perché ci sono dei periodi in cui il mondo sembra avercela con voi e tutto va storto. Può succedere perché non avete avuto il coraggio di chiedere ciò che vi era dovuto […]

Può succedere a voi, al vostro vicino di casa, alla persona che vi è seduta accanto. Può succedere all'improvviso, da un giorno all'altro. Può succedere in modo graduale, inesorabile […]."

Questa citazione, tratta dal libro autobiografico *Io sono nessuno* di Wainer Molteni, sintetizza una condizione di disagio e di esclusione sociale che coinvolge la popolazione in modo sempre più trasversale.

Negli ultimi anni si è assistito ad un *cambiamento del profilo* dei senza dimora. Un tempo chi si trovava in questa condizione mostrava altri problemi correlati quali tossicodipendenza, alcolismo o disagi di natura psichica. Oggi, invece, si è testimoni di un vero e proprio *processo di impoverimento*, di traiettorie sempre più sedimentate in cui la disgrazia o il caso possono distruggere tutto quello che si è costruito in una vita intera. In una prospettiva di forte incertezza quale quella odierna, in cui le relazioni sono spesso impersonali e contribuiscono allo sfilacciarsi del tessuto sociale, per ritrovarsi in strada può essere sufficiente il verificarsi di un semplice evento o di una concatenazione di situazioni sfavorevoli. In particolare, la solitudine, e quindi la mancanza di un solido contesto familiare ed amicale, è tra le cause principali che portano alla radicalizzazione di rotture che sempre più spesso innescano un *circuito senza ritorno*. È necessario

abbandonare le letture tradizionali che vedono nella figura del *"clochard"* la scelta di rompere gli schemi in ricerca di una maggiore libertà dalle costrizioni quotidiane, così come i luoghi comuni che vedono queste persone come predestinate alla povertà ed alla miseria.

Infatti, la forte precarizzazione dei legami tra gli individui e il contesto di riferimento, unita alla drammatica crisi economica che sta investendo la società, può portare le persone sulla soglia dell'indigenza in un arco di tempo relativamente breve. Non si tratta di percorsi regolari ed omogenei ma piuttosto di un insieme di *spirali discendenti*: anziani che per morosità perdono la casa, padri separati che dopo aver lasciato per legge casa e parte del reddito alla ex moglie e ai figli, spesso si ritrovano a dormire in auto o in un dormitorio, così come imprenditori di mezz'età costretti a chiudere per fallimento. È importante sottolineare come, nella maggior parte dei casi, queste persone conducessero fino a poco tempo prima una vita *"normale"* in cui il pensiero di trovarsi a dover vivere per strada, colpevoli unicamente di essere poveri, non era contemplato.

Si tratta di una realtà in cui è facile scivolare, ritrovandosi così improvvisamente intrappolati in uno stigma e condannati all'isolamento. Questa condizione di *invisibilità* impedisce ogni forma di riscatto sociale poiché è generalmente accompagnata dalla *perdita della residenza*, problema centrale per i senza dimora. Infatti, quando si lascia la propria casa ed essa viene occupata da altre persone, si viene cancellati dalle liste anagrafiche. Ciò si verifica anche quando si esce dallo stato di famiglia e non si comunica una nuova residenza, oppure quando, in seguito al censimento del Comune, non si risulta più presenti nel luogo precedentemente indicato. Conseguenza drammatica è che nella *"vita di strada"* si perdono le più elementari tutele giuridiche. Questo perché la legge italiana lega al requisito della residenza una serie di *diritti fondamentali*, quali il diritto al voto, l'accesso al Sistema Sanitario Nazionale e ai bandi di concorso per l'alloggio popolare, l'apertura della partita Iva e le prestazioni previdenziali. Per questi motivi la residenza anagrafica si mostra di primaria importanza ed è garantita dalla Costituzione. Tuttavia, sono le stesse Amministrazioni Comunali che, invece di far rispettare questo diritto, oppongono non di rado rifiuti immotivati poiché ritengono che da tale riconoscimento derivino oneri significativi per i comuni. Negare la residenza

determina la *perdita dei diritti di cittadinanza*, togliendo alle persone il *"diritto a vivere"*. Ottenere la residenza è il primo passo per la persona per ricostruire l'identità perduta, per allontanarsi da una condizione di estrema marginalità e, a partire dal riconoscimento di quel diritto, per cercare di ricostruire la propria vita.

Il presente elaborato si propone di analizzare l'*importanza* del diritto alla residenza in riferimento alla particolare condizione dei senza dimora, persone che, come sottolineato dalla Fio.PSD[1], sono pienamente titolari di diritti, doveri ed opportunità la cui dignità e le cui possibilità di godere di una vita migliore sono di fatto negate dalle condizioni di povertà nelle quali sono costrette a vivere. Inoltre, questa condizione di grave emarginazione è spesso accompagnata ed aggravata dalla *mancata assunzione di responsabilità* dei territori e delle istituzioni nel riconoscimento dei diritti fondamentali, primo tra tutti quello alla residenza.

Nel primo capitolo, intitolato *"Residenza: diritto soggettivo ed imprescindibile"*, viene distinto tale concetto da quello di domicilio e dimora e si presenta un excursus storico dell'evoluzione del concetto giuridico di residenza. Dopo aver sottolineato l'importanza che l'ordinamento anagrafico riveste nella materia in oggetto, viene delineato il percorso che ha portato all'attuale legislazione anagrafica di cui si individuano i principi fondanti. Infine, particolare attenzione viene rivolta alla stretta connessione tra la residenza ed i diritti di cittadinanza, evidenziando come l'estromissione di un soggetto dallo status di cittadino-residente implichi la perdita dei principali diritti umani garantiti dalla Costituzione, come il diritto al lavoro, il diritto di voto attivo e passivo, l'accesso al welfare locale e l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale.

Nel secondo capitolo, *"Anagrafe e senza dimora"*, viene trattato il tema dell'iscrizione anagrafica della persona senza tetto e vengono analizzati gli ostacoli più frequentemente riscontrati nel procedimento di acquisizione della residenza da parte di questa fascia emarginata della popolazione. Inoltre, si analizzano il procedimento di iscrizione dello straniero senza dimora e le modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal cosiddetto *"Pacchetto Sicurezza"*.

[1] Fio.PSD, *Carta dei Valori*, punto 4, in www.fiopsd.org

Il terzo capitolo intitolato *"La riforma dell'Anagrafe: il cambio di residenza in tempo reale"*, è dedicato al nuovo procedimento anagrafico di iscrizione, cancellazione e variazione ad istanza di parte. Dopo aver delineato un quadro normativo di tale riforma, vengono trattate le modalità di presentazione e di ricevimento delle dichiarazioni anagrafiche e gli effetti immediati delle dichiarazioni.

Nel quarto ed ultimo capitolo, *"Tutela giudiziaria della persona senza dimora"*, si fa riferimento al diritto alla difesa come un diritto universalmente riconosciuto analizzandone tuttavia le gravi carenze legislative, in particolare in riferimento ai forti limiti legati alla corretta applicazione del gratuito patrocinio. Questo offre spunto per una riflessione sullo sviluppo del progetto *"Avvocato di Strada"*, nato nel 2000 a Bologna, che si occupa della tutela giuridica gratuita ed organizzata delle persone senza dimora. In particolare, si sottolinea come una delle questioni più frequentemente affrontate riguardi il mancato riconoscimento del diritto alla residenza, problematica che è stata oggetto della prima causa affrontata dagli Avvocati di strada. Infine, l'attenzione viene rivolta agli anziani, che, privi di reddito o con un reddito minimo, versano sempre più spesso in condizioni di forte *isolamento* ed indigenza. Costretti ad abbandonare la propria abitazione, situazione che spesso porta alla perdita della residenza, la linea sottile che separa queste persone dall'ingresso nei *circuiti di esclusione sociale* viene meno.

1. Residenza: diritto soggettivo ed imprescindibile

1.1 Residenza, domicilio e dimora della persona fisica

La collocazione geografica del soggetto nella società rappresenta un elemento fondamentale per definirne l'*identità politico-sociale* ed i relativi *diritti* e *doveri*. Risulta così necessario collocare l'individuo nello spazio in modo da poter rendere più agevole l'applicazione delle norme che ad esso si riferiscono. A tal fine, l'ordinamento giuridico si è trovato nella necessità di dover elaborare e distinguere *diverse sedi* della persona fisica. Il diritto italiano vigente individua tre relazioni spazio-temporali dei soggetti in riferimento a determinati luoghi, ovvero il *domicilio*, la *residenza* e la *dimora*.

Il significato delle prime due figure è analizzato nell' art. 43 del Codice Civile. In particolare, l'istituto del *domicilio* viene definito come il *"luogo in cui* (la persona) *ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi"*. Esso prescinde dalla disponibilità di una qualsiasi abitazione e dalla conseguente effettiva presenza del soggetto sul territorio, poiché risulta intrinsecamente legato all'esistenza di un centro di *affari* o *interessi* (ad esempio il domicilio fiscale, legale, postale, ecc.). Nei capitoli successivi verrà trattata la centralità di tale requisito come criterio sul quale fondare l'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora.

Diversamente, la *residenza* viene identificata nel *"luogo in cui la persona ha la dimora abituale"* e può quindi essere diversa dal luogo identificato come domicilio. Secondo la legislazione anagrafica vigente, che verrà approfonditamente analizzata nel paragrafo 1.3.2, ogni persona deve essere iscritta all'anagrafe della popolazione del Comune ove ha stabilito la residenza, al fine di rispecchiare uno *stato di fatto*. La residenza deve corrispondere al luogo in cui l'individuo vive e conduce la propria esistenza a livello familiare e sociale, fondando l'appartenenza del cittadino al Comune stesso. Serve così ad identificare la competenza territoriale dell'autorità verso la quale indirizzare, ad esempio, eventuali richieste di autorizzazioni amministrative. Inoltre, questo istituto assume un ruolo di primo piano in quanto costituisce il *requisito fondamentale* per accedere a determinati servizi e, di conseguenza, per ottenere particolari prestazioni. Tale aspetto costituirà il nucleo centrale sul quale si fonderà l'analisi condotta nel presente elaborato.

Si rende necessaria, per maggiore chiarezza esplicativa, una specificazione riguardo alla terminologia utilizzata. Il Legislatore sottolinea come con "*dimora abituale*" non si debba intendere *"dimora ininterrotta e continua"* in quanto la residenza non viene persa in seguito ad un allontanamento, anche ripetuto, dal proprio alloggio, pur ammesso che tale assenza si manifesti in modo transitorio. Tuttavia, questo rappresenta un aspetto problematico, infatti la maggior parte delle controversie in materia è legata alla dimensione della *dimostrazione* della dimora abituale. Ciò si verifica poiché, in un contesto come quello attuale, sempre più complesso e caratterizzato da una crescente mobilità globale, risulta dubbia ed incerta la questione dell'accertamento di tale requisito.

A tal fine, la Corte di Cassazione, con la sentenza del 14 marzo 1986 ha affermato quanto segue: *"La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali"*. Viene poi specificato che la stabile permanenza sussiste *"anche quando la persona si rechi a lavorare o a svolgere altra attività fuori del Comune di residenza, sempre che conservi in esso l'abitazione, vi ritorni quando possibile e vi mantenga il centro delle proprie relazioni familiari e sociali"*.[1]

Le precisazioni giurisprudenziali distinguono così *due dimensioni* fondamentali della residenza (che si riferiscono anche alla dimora). Ovvero l'elemento *oggettivo*, col quale si indica la permanenza di una persona in un luogo dello spazio, e l'elemento *volontaristico*, che si manifesta tramite la dichiarazione/domanda di iscrizione anagrafica in quel particolare luogo (a fini di residenza o di domicilio).

Questo aspetto si mostra particolarmente rilevante in quanto, per ottenere i requisiti sopracitati, non è sufficiente dimostrare una consuetudine di vita in un particolare luogo, ma risulta necessario mostrare una *volontà* dichiarata. Questo spiega perché l'essere detenuto, anche per molti anni, in un istituto penitenziario non implichi necessariamente l'acquisizione della residenza. Questa dovrà invece essere riconosciuta

[1] Sentenza Cassazione del 14/03/1986, n. 1738

come diritto nel momento in cui, non più in attesa di giudizio, l'individuo ne faccia richiesta.

Inoltre, secondo quanto afferma l'art. 43 c.c., il domicilio può configurarsi come il luogo di imputazione di posizioni giuridiche soggettive prevalentemente *patrimoniali* della persona. Diversamente, la residenza coincide con il luogo dell'esistenza *tout court*, ovvero con il *"luogo degli affetti familiari, dei bisogni elementari ed esistenziali del soggetto"*.[2] Da questo si deduce che quanto minore risulta la dimensione degli "*affari*" nella vita di una persona, fino ad arrivare all'estremo della pura sopravvivenza, tanto più il domicilio assume le caratteristiche della residenza e si identifica con essa. La residenza riveste, quindi, un ruolo fondamentale per i non abbienti, come sostiene Hannah Arendt quando afferma che essa costituisce, per chi non può vantare alcun titolo di proprietà privata, l'ultimo (unico) luogo "*propriamente proprio*".[3]

Pur non essendo esplicitamente definito il concetto di *dimora* all'interno dell'articolo 43 del c.c., risulta possibile ricavarne il significato distinguendo tale nozione da quella di residenza in virtù della sua *non abitualità*. Essa si configura, infatti, quale sede occasionale, temporanea ed episodica del soggetto e rappresenta così la *relazione più tenue* della persona fisica con un particolare luogo. Ad esempio, facendo riferimento ad una casa presa in affitto in montagna o al mare, emerge come le due definizioni delle sedi suddette possano non necessariamente coincidere, sancendo così una piena *autonomia* della nozione del domicilio rispetto a quella di residenza. Per quanto riguarda quest'ultima, inoltre, dall'accezione di *"sede principale"*, si evince una vera e propria *scelta comparativa* del soggetto fra una molteplicità di sedi, escludendo così la pluralità di domicili. La rilevanza giuridica della dimora risulta quindi essere più flebile rispetto a quella delle altre sedi ed assume un *valore sussidiario*, ovvero subordinato alla mancanza di una residenza o di un domicilio.

---

[2] P. Morozzo della Rocca, "Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche", in *Il diritto di famiglia e delle persone*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 3

[3] Cit. in L. Bindi, "Politiche della residenzialità. Antropologia della città e della esclusione sociale", in *Diritto&Diritti*, 2000

1.2 Evoluzione del concetto giuridico di residenza

Nella giurisprudenza attuale si può parlare di una netta *separazione concettuale* tra domicilio, residenza e dimora, ma tale distinzione è maturata in epoca assai recente. Queste nozioni sono il risultato di continue elaborazioni giuridiche che si sono succedute nel tempo e che si sono modificate contestualmente allo sviluppo della società. Attraverso il riferimento a *diversi periodi storici*, si può così delineare una sorta di *evoluzione* di tali istituti fino ad arrivare ad una vera e propria *emancipazione* del concetto di residenza rispetto agli altri due istituti.

Nel *Medioevo*, la cultura relegata all'ambito strettamente familiare, la ridotta viabilità, la difficoltà nei trasporti e l'insicurezza dei viaggi, costituivano un forte limite alla mobilità delle persone. Non risultava così necessario formulare un concetto di sede giuridica distinta dalla sede di mero fatto dell'individuo.

Nella *cultura romana*, emerse il concetto di domicilio (*domicilium*) col quale si faceva riferimento alla *domus*. Si intendeva l'abitazione del *pater familias* e, di conseguenza, si identificava con la dimora effettiva e stabile dell'individuo. Importante sottolineare come, in un primo momento, ciò implicasse esclusivamente l'elemento materiale e, solo in seguito, in epoca post-classica, anche l'elemento intenzionale. Tuttavia, permaneva una visione limitata in quanto non emergeva ancora una chiara tendenza ad enfatizzare il valore dell'*animus abitandi*.

Questa prospettiva trovò una forte continuità con il *Codice Napoleonico* (*Code Napoleon*, 1804), che si limitò a definire il domicilio come il luogo ove il singolo aveva il suo "*principal établissement*" (art. 102 c.c. fr.). Il Legislatore francese rimase così sostanzialmente fedele alla tradizione romana e si può supporre che, parlando di "principale stabilimento", facesse riferimento al centro della persona, sia per quanto riguarda la dimora stabile sia la dimensione degli affari.

Rimaneva così latente un significativo distacco dell'elemento intenzionale dall'elemento di fatto, che avrebbe potuto dar vita ad una distinzione del domicilio dalla residenza e che finì invece per assorbire il primo nella seconda. Per comprenderne le motivazioni sottostanti può essere utile sottolineare come, nella società del tempo, il

luogo degli affari e quello degli affetti coincidessero, elemento che può spiegare la forte difficoltà del Legislatore nel differenziare i due istituti.

Anche i *codici preunitari* erano caratterizzati dalla mancata presa di coscienza di una distinzione tra le due sedi. In questo contesto si fa particolare riferimento al Codice delle Due Sicilie, allo Statuto Albertino ed infine a quello Estense.

Una radicale rottura si manifestò con la stesura del *Codice Civile Italiano* del 1865 che attribuì un forte rilievo normativo a tale differenziazione, determinando così l'attuale *separazione concettuale*. In particolare, l'art. 16 individuò il domicilio nel *"luogo in cui* (la persona) *ha la sede principale dei propri affari ed interessi"*, diversamente dalla residenza che venne definita "*il luogo in cui la persona ha la dimora abituale"*. La motivazione principale si ritrova nell'acquisizione della consapevolezza che, con il differenziarsi della società, una persona può avere in un luogo la dimora abituale (residenza) e in un altro luogo la sede principale degli affari (domicilio). Tuttavia, il successivo art. 17 dispose che "*il trasferimento della residenza in un altro luogo coll'intenzione di fissarvi la sede principale produce cangiamento di domicilio. Tale intenzione si prova colla doppia dichiarazione fatta dall'uffizio dello stato civile del comune che si abbandona, e a quello del comune in cui si fissa il domicilio, o con altri fatti che valgano a dimostrarla"*. Questo articolo, in contraddizione con il precedente, unificò le due nozioni ai fini del trasferimento del domicilio, negando così l'elemento innovativo del Codice. Tuttavia, nonostante questa aperta discordanza, non si deve negare la portata iniziale di tale interpretazione. Ciò si mostra necessario poiché, all'origine della stesura, si rintraccia la volontà di elaborare una sorta di "*gradazione*" della relazione delle persone con i luoghi della loro esistenza. L'iniziale distinzione elaborata tra residenza abituale e dimora temporanea trovò forti critiche da parte di coloro che ritenevano necessario unificare i concetti. Questa opposizione si ripropose nei lavori preparatori del *Codice Civile attuale*, tanto che il Guardasigilli, nel progetto definitivo, fece convergere le due nozioni in un unico concetto di domicilio che si riferiva alla dimora abituale. Ciononostante, nel testo definitivo fu confermata la distinzione tra i due istituti. Le motivazioni principali possono essere rintracciate non solo nell'aumentata mobilità degli individui e nel riconoscimento delle effettività di vita dei soggetti, ma anche nel fatto che la fusione tra i due termini avrebbe potuto portare

ad ipotesi in cui si sarebbe dovuta riconoscere per la stessa persona una pluralità di domicili (ipotesi esclusa dalla maggior parte della giurisprudenza).

Il *Codice Civile* attualmente vigente in Italia, approvato con R.D. 16 marzo 1942, mantiene la distinzione espressa nel precedente Codice e la principale modifica riguarda la cancellazione della norma dell'art. 17 del c.c. originariamente elaborato. Tuttavia, si può osservare una sfumatura concettuale che in parte differenzia l'art. 43 del nuovo Codice dall'art. 16 del Codice Civile redatto nel 1865. Nella definizione di domicilio si evidenzia il passaggio alla dicitura "luogo in cui il soggetto *ha stabilito* la sede" in sostituzione al "luogo in cui il soggetto *ha la sede*". Emerge così la volontà da parte del Legislatore di evidenziarne l'elemento volontario ed intenzionale.

1.3 L'Anagrafe della Popolazione Residente

L'ordinamento anagrafico ha un *ruolo fondamentale* nella materia in oggetto in quanto è in esso che trovano applicazione e specificazione le nozioni giuridiche di residenza, domicilio e dimora. Si ritiene quindi necessario, ai fini di un maggiore approfondimento, delineare il percorso che ha portato all'attuale legislazione anagrafica ed individuarne i principi fondanti.

1.3.1 Cenni storici e funzioni

Col termine "*anagrafe*" (dal greco *anagraphé*: registrazione, iscrizione) della Popolazione Residente si fa tradizionalmente riferimento al servizio di tenuta dei registri da cui risultano il numero e le generalità dei soggetti che, in un particolare momento, vivono in una determinata circoscrizione territoriale. Come specifica l'Istat nelle "Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE" (1992), l'anagrafe si può identificare idealmente come un "*conto demografico nel quale, partendo da quell'inventario della popolazione di un Comune che è il censimento, si registrano nel tempo le entrate e le uscite, costituite, rispettivamente, dai nati e dagli immigrati, dai*

morti e dagli emigrati". Tale aspetto viene indagato anche dal Messedaglia[4], che evidenzia come i *censimenti* colgano gli elementi demografici nella loro attualità e possano così essere paragonati a delle vere e proprie fotografie di un particolare momento. Diversamente, l'*anagrafe* desume tali aspetti dal loro mutamento e può essere paragonata a veri e propri scatti in istanti successivi, permettendo di conoscere le caratteristiche della popolazione nella loro continuità. Tuttavia, inizialmente, la stretta connessione tra anagrafi e censimenti aveva portato ad una difficoltà di distinzione. Le origini delle anagrafi (liste per scopi elettorali, per il pagamento dei tributi e per le varie formazioni militari) si confondevano con la tradizione dei censimenti, cioè con le *"prime manifestazioni dei popoli organizzati socialmente, le cui esigenze finanziarie, politiche e militari richiedevano la conoscenza della consistenza numerica delle popolazioni e della loro composizione"*. Tale identificazione, che portò ad una vera e propria conflazione tra i termini, permase sino ai primi decenni della seconda metà del secolo scorso. A partire da quel momento l'anagrafe iniziò ad essere sempre più rivolta all'assolvimento delle *esigenze amministrative* del potere esecutivo e delle autorità municipali, delegando ai censimenti i compiti propriamente *statistici*.

La principale finalità giuridico-amministrativa del servizio anagrafico consiste quindi nella *registrazione*, da parte della pubblica amministrazione, di persone, famiglie e convivenze, legate ad un Comune attraverso l'*istituto della residenza.* L'art. 117 della Costituzione sottolinea come la materia anagrafica sia di *competenza esclusiva* dello Stato, mentre i comuni si occupano della gestione e della sua corretta applicazione. Ovvero, nonostante l'anagrafe sia organizzata secondo ambiti comunali, costituisce *interesse fondamentale* dello Stato, come testimoniano i diversi rapporti che esso stringe con il cittadino. Si fa così riferimento non solo al campo amministrativo, politico, finanziario e dell'amministrazione della giustizia, ma anche ai diversi servizi che derivano dallo stretto legame tra il residente ed il territorio in cui si trova inserito. Un ruolo fondamentale è svolto dal Sindaco che, quale "*Ufficiale di Governo*" è Ufficiale dell'anagrafe, come evidenziato dall'art. 3 della Legge 1228/54, "*Egli può delegare e revocare, in tutto o in parte, le funzioni di ufficiale d'anagrafe al segretario comunale o*

[4] Cit. ISTAT "Introduzione. Notizie generali sulle anagrafi della popolazione", in *Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE - metodi e norme*, 1992, p. 7

ad altri impiegati idonei del Comune. Ogni delegazione, munita della firma autografa del delegato, ed ogni revoca devono essere approvate dal prefetto."

Come afferma il Dott. Paolo Morozzo della Rocca[5], si possono individuare una molteplicità di *funzioni essenziali* svolte dal servizio anagrafico (che ne sottolineano il forte interesse statale):

- informazione statistica sulla popolazione sia del territorio comunale sia di quello nazionale, senza la quale sarebbe difficile organizzare l'attività di governo;

- equa distribuzione delle risorse economiche sulla base del numero della popolazione residente, piuttosto che sull'estensione delle circoscrizioni territoriali;

- corretta individuazione delle prestazioni dovute dai cittadini in relazione alla residenza all'interno del Comune;

- garanzia dell'adempimento di obblighi e doveri non patrimoniali e del diritto di studio nella scuola dell'obbligo.

L'importanza della concessione della residenza quale *diritto soggettivo*, che rappresenta il tema centrale di questo elaborato, è strettamente legata al ruolo dell'anagrafe. Infatti, la sua *funzione certificativa* e *documentale*, che comprende ad esempio il rilascio della carta d'identità, è essenziale per l'esercizio di diritti ad essa connessi. Infine, un'ampia sfera di *diritti* sociali, politici ed economici dipende dalla residenza anagrafica, la cui mancanza determina l'impossibilità di accedere ai servizi più diversi quali la concessione di sussidi, pensioni, misure di assistenza e sicurezza sociale (etc.).

Si comprende così l'importanza della registrazione anagrafica che, in passato, era già stata avvertita dal Legislatore e dalla più generale Dottrina Giuridica. Infatti, il *primo servizio anagrafico pubblico* venne elaborato nel 1791 in Francia, in concomitanza con la stessa Codificazione Civile. Tale istituto costituisce un elemento fondamentale in quanto segna lo sviluppo del moderno Stato di diritto in un contesto fortemente stimolato dagli avvenimenti della Rivoluzione Francese.

[5] P. Morozzo della Rocca, "Il diritto alla residenza", 2003, pp. 4-5, cit.

La *loi* del 19 luglio 1791 impose a tutti i comuni l'*obbligatorietà* di tale servizio, tuttavia non ebbe gli effetti desiderati in quanto solo tre comuni su un totale di 36.912 istituirono realmente un registro della popolazione. Inoltre, ancora nel 1911 appena 123 comuni si adeguarono a questa normativa.

Solo successivamente, nel 1871, l'Italia si dotò di un ordinamento anagrafico obbligatorio per tutti i comuni, dopo che tale servizio era stato introdotto, con carattere di facoltatività, dal R.D. del 1864 n. 2105. Ciononostante, questa nuova legislazione non conteneva una regolamentazione effettiva della materia anagrafica ma venivano individuate esclusivamente norme generali sulla tenuta dei registri stessi. Dopo un lungo processo di elaborazione e di riformulazione di tali vuoti giuridici, la *prima legge anagrafica italiana* venne promulgata il 24 dicembre 1954 con la L. n. 1228.

1.3.2 La Legge n. 1228 del 1954 ed i principi anagrafici vigenti

Il sistema anagrafico, con lo sviluppo della società, ha subito diversi interventi normativi che hanno portato ad elaborarne i principi fondanti.

Nel nostro Paese, l'Anagrafe della Popolazione Residente (APR) è disciplinata dalla Legge n. 1228 del 24 dicembre 1954 "Ordinamento delle Anagrafi della Popolazione Residente" e dal relativo regolamento di esecuzione, emanato con d.P.R. n.223 del 30 maggio 1989 "Approvazione del nuovo Regolamento Anagrafico della Popolazione Residente". L'APR è *"costituita da schede individuali, schede di famiglia e schede di convivenza"* (art. 1, c. 2, del Regolamento) nelle quali *"sono registrate le posizioni anagrafiche desunte dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli uffici di stato civile"* (art. 1, c. 3, del Regolamento).

La Legge 1228/54 sottolinea come la tenuta dei registri anagrafici sia *obbligatoria* per tutti i comuni. Per cui, l'art. 1 dispone testualmente: *"In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, nonché le posizioni relative alle*

persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge".

Seguendo la Dottrina e la Giurisprudenza, si può affermare che l'iscrizione anagrafica non solo debba essere annoverata tra i diritti soggettivi, ma costituisca anche un *pubblico interesse*. Infatti, l'itinerario del declino (povero, emarginato, non residente, sconosciuto, estraneo, e spesso identificato come nemico) non rappresenta esclusivamente una condanna per il singolo, ma costituisce un pericolo per la comunità, che *"subirà l'acuirsi del conflitto urbano ed il diffondersi del danno sociale"*.[6] Ad esempio, si può far riferimento alle possibili conseguenze dell'impossibilità per un tossicodipendente ad accedere alle cure del SERT in quanto anagraficamente non residente. Questa situazione non costituirebbe unicamente sofferenza per il soggetto stesso, ma coinvolgerebbe anche l'intero contesto urbano, che si vedrebbe costretto a convivere con situazioni sempre più critiche.

È quindi necessaria piena *coincidenza* tra presenza effettiva e residenza anagrafica e, a tal fine, la legislazione ordina ai soggetti di rendere noto qualsiasi evento capace di comportare una modifica nella gestione dell'anagrafe. Questo aspetto è sottolineato dall'art. 2 che prescrive: *"É fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazioni di posizioni anagrafiche, a norma del regolamento, fermo restando, agli effetti dell'art. 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.*"

All'Ufficiale d'anagrafe è assegnato il compito di provvedere d'ufficio, in caso di mancata dichiarazione di parte, anche contro la volontà degli interessati. Pertanto, l'art. 4 dispone: *"L'ufficiale d'anagrafe provvede alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente ed è responsabile dell'esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici.*

[6] P. Morozzo della Rocca, "Il diritto alla residenza", p. 8, cit.

Egli ordina gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati, relativi alle loro posizioni anagrafiche, e dispone indagini per accertare le contravvenzioni alle disposizioni della presente legge e del regolamento per la sua esecuzione.

Egli invita le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe. Può interpellare, allo stesso fine, gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati".

A questo proposito, l'art. 11 del D.P.R. n. 223/1989, innovando il Regolamento del 1958, stabilisce (al comma 1 lett. *C*) che *"quando, a seguito di ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, la persona sia risultata irreperibile"* debba effettuarsi la cancellazione della stessa dall'anagrafe. A completamento di questa importante dimensione normativa, si ritrova l'art. 5 che afferma quanto segue: *"L'ufficiale d'anagrafe che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni, deve invitare gli interessati a renderle. In caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale d'anagrafe provvede di ufficio, notificando all'interessato il provvedimento stesso. Contro il provvedimento d'ufficio è ammesso ricorso al prefetto"*.

Un altro rilevante aspetto relativo agli obblighi imposti ai comuni, riguarda le persone che devono essere iscritte nei differenti *registri della popolazione*. Nel registro della popolazione *stabile* sono iscritte tutte le persone che hanno nel comune la loro residenza, concetto giuridico precedentemente analizzato che trova fondamento nell'art. 43 del Codice civile. La necessità di registrare tutti coloro che sono effettivamente presenti sul territorio nazionale non solo per dimora abituale, ma anche per periodi di tempo ristretti, è testimoniata dall'art. 8 della Legge n. 1228/1954 (ripreso poi dall'art. 32 d.P.R. n. 223/1989). Si obbliga così ogni comune a tenere anche uno schedario della popolazione *temporanea*, che riguarda coloro che *"dimorando nel Comune da non meno di quattro mesi, non vi abbiano, tuttavia, fissata la residenza"*. Questo particolare registro, la cui iscrizione *"viene effettuata a domanda degli interessati"*, risultando così del tutto facoltativa, deve essere oggetto di verifica annuale in modo da provvedere al suo continuo aggiornamento. La necessità di una continua revisione dell'anagrafe, ai

fini di incrementarne l'efficienza, è sottolineata anche dalla pubblicazione dell'Istat nelle "Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE" (1992). In questo documento viene sottolineato il forte rilievo della regolare tenuta delle anagrafi, le quali "*in ogni momento devono rispecchiare la reale situazione di fatto*". Per questo motivo esse si mostrano quali "*strumenti delicati che funzionano regolarmente solo presso le popolazioni che hanno raggiunto un alto livello di maturità civile e che funzionano male nei periodi di disordine politico, economico, sociale, anche se le leggi disciplinano razionalmente l'importante servizio pubblico*".

La *vigilanza* sulla tenuta delle anagrafi, secondo quanto previsto dall' art. 12 della legge anagrafica, è affidata al Ministero dell'Interno e all'Istituto Centrale di Statistica (Istat), che devono garantire la corretta gestione ed erogazione di tale servizio. L'Istat, in particolare, ha il potere di supervisione e di istruzione in tema di metodi e di modulistica anagrafica.

1.4 Residenza e diritti di cittadinanza

Come precedentemente evidenziato, l'anagrafe svolge un ruolo centrale non solo per quanto riguarda la facoltà delle persone ad esercitare i propri diritti civili e politici, ma anche in caso di ottenimento di *certificati* ed *attestazioni*. Quotidianamente e per le esigenze più diverse, al cittadino viene richiesta l'esibizione dei propri documenti, primo tra tutti la carta d'identità, ma anche il codice fiscale, il passaporto e la tessera sanitaria. Questi elementi, che apparentemente possono sembrare pure e semplici formalità, assumono invece un forte rilievo in quanto definiscono e delineano l'*identità* del cittadino. In particolare, la mancanza della carta d'identità comporta, in assenza di altri documenti, l'incapacità di validare una firma su un qualsiasi contratto, ad esempio, di lavoro o di locazione.

Fattore principale attorno al quale gravita la molteplicità dei diritti fondamentali è la residenza. Quest'ultima, come afferma la Prof.ssa Letizia Bindi, "*conferisce all'individuo una riconoscibilità giuridica ed istituzionale che ne consente dunque il*

controllo così come l'assistenza e ne salvaguarda le possibilità di rappresentanza politica".[7]

In generale, la residenza anagrafica si può configurare come quello strumento che permette alla comunità territoriale di identificare e di raggiungere i suoi membri più deboli, mettendoli così in condizione di essere tutelati. Infatti, l'*estromissione* di un soggetto dallo status di cittadino-residente (nella città ove svolge la sua piena esistenza), implica la perdita dei principali diritti umani garantiti dalla Costituzione, come il diritto al lavoro (art. 4), il diritto di voto attivo e passivo (art. 48), l'accesso al welfare locale e l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale. Quest'ultimo, precisamente, eroga le sue prestazioni in base alla residenza degli utenti tramite le ASL. Estrema importanza assume il diritto alla salute, che rimanda all'esempio del SERT precedentemente citato, ed è regolato dall'art. 32 della Costituzione che così dispone: *"La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della dignità umana"*.

Il rifiuto del riconoscimento della residenza porta il soggetto a sprofondare nella categoria delle "*non-persone*" perdendo ogni forma di ancoraggio col tessuto urbano di appartenenza. In questo modo, la negazione di tale requisito trascina con sé altre forme di esclusione che accentuano il passaggio dall'*esserci* al *non esserci*. Si assiste così ad una sorta di riedizione della *morte civile*, con la quale si fa riferimento a quell'istituto che, nell'antichità, consisteva nell'essere esclusi dal rapporto di solidarietà e di protezione con la propria città. Ciò rappresenta una vera e propria condanna per l'individuo che, oltre a non vedersi riconosciuto quale soggetto titolare di diritti fondamentali, viene ulteriormente isolato ed emarginato. L'aspetto più grave di questo "*sradicamento*" dalla società è costituito anche dalla facilità delle condizioni che possono portare alla perdita della residenza; tra le tante si può far riferimento, ad esempio, al caso di chi diventa irreperibile, chi viene sfrattato o allontanato da casa oppure chi esce dal carcere. Si tratta di condizioni sociali e personali che possono facilmente portare alla cosiddetta "*vita di strada*".

[7] L. Bindi, "Politiche della residenzialità", cit.

L’iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente, non rappresenta quindi un mero strumento statistico o di controllo, ma si configura come una vera e propria *porta di ingresso* per una serie di diritti e servizi fondamentali. Privando l’individuo del domicilio, viene impedita la sua rappresentatività istituzionale e viene fortemente intaccata la sua tutela politico-giudiziaria ponendolo così al confine dei circuiti assistenziali.

Per questi motivi è necessario sottolineare come tutte le persone abbiano diritto alla residenza, essa infatti rappresenta un *diritto soggettivo* ed è fondamentale che sia rispettato. Tuttavia, si assiste frequentemente alla mancata “concessione” di tale requisito da parte di diversi comuni nei confronti di quella parte della popolazione, più debole ed emarginata, che è costituita dai senza dimora. Questo si verifica a causa di *un’interpretazione restrittiva* della norma, di abusi e di discriminazioni, aspetti che verranno approfonditi nel paragrafo 2.2.2.

Le funzioni svolte dal servizio anagrafico assumono così un ruolo estremamente delicato e di grande importanza non solo per gli individui ma anche per l’intero contesto socio-culturale. A tale proposito si può sottolineare lo stretto legame che intercorre tra l’attività anagrafica e l’art. 2 della Costituzione, che dispone: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

2. Anagrafe e senza dimora

2.1 L'iscrizione anagrafica della persona senza dimora

Il tema relativo all'iscrizione anagrafica delle persone senza tetto è sempre apparso come un *problema di difficile gestione*, non solo da parte degli ufficiali d'anagrafe, ma anche da parte degli stessi vertici dei comuni. Infatti, l'iscrizione nel registro della popolazione residente delle persone senza dimora (p.s.d.) si può mostrare come un'autentica *contraddizione* in termini.

A tale proposito si può fare riferimento alla riflessione del Dott. Lucarelli[1], che sottolinea come l'aver voluto estendere alle persone che costituiscono una popolazione *mobile* le norme predisposte per coloro che fanno parte della popolazione *residente*, ossia fissa, non poteva non creare confusione e disagi di ogni genere, non solo negli operatori anagrafici e negli studiosi, ma, talvolta, anche negli stessi organi di vigilanza sulle anagrafi. Tuttavia, la normativa del 1954 ancora in vigore, nonostante le problematiche che comporta, rappresenta un'*innovazione fondamentale* dell'ordinamento anagrafico. Questo perché per la prima volta prende in considerazione una fascia della popolazione che, fino ad allora, era sfuggita ad ogni registrazione.

È essenziale, ai fini di quanto verrà esposto successivamente, chiarire cosa si debba intendere con l'espressione *persona senza fissa dimora*. Tale aspetto è trattato dall'Istat nelle "Avvertenze Generali sulle disposizioni contenute nella legge" ("Metodi e norme – Serie B, n. 29", pag. 41) dove vengono definiti i soggetti ai quali fa preciso riferimento. Si evidenzia come, 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"*. Questo perché *"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"*.

[1] E. Lucarelli, "Sulla iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora", in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 5, 1995, p. 753

Non deve tuttavia indurre in errore il riferimento proposto dall'Istat quando asserisce di spostamenti frequenti *"nell'ambito dello stesso Comune"* per escludere la condizione del senza fissa dimora.

Infatti, può accadere che spostamenti tra comuni traggano origine da situazioni eccezionali e contingenti destinate ad avere un termine. Altrimenti, come afferma il Prof. Casoni, portando il discorso all'eccesso, si presenterebbe l'obbligo di iscrivere quali s.f.d anche le famiglie che decidono di viaggiare in camper per un anno sabbatico. Questo esempio rientra invece nella condizione dei cittadini che si spostano *"per ventura accidentale presumibilmente destinata ad avere un termine"*.[2]

L'Istat, ai fini anagrafici, definisce quindi persona *senza fissa dimora* "*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.)"*[3], ovvero coloro che non dimorano abitualmente in nessun Comune, oltre a non avere una normale abitazione. Con *senza tetto*, invece, si intendono coloro che per mancanza di alloggio stabile si spostano frequentemente nell'ambito dello stesso Comune. Tuttavia, questa classificazione *non* interessa ai fini dell'iscrizione anagrafica. Infatti, salvo il caso in cui l'interessato, che elegge domicilio nel Comune, indichi anche l'indirizzo presso il quale intende essere iscritto, in tutti gli altri casi è necessario far riferimento ad una cosiddetta *"via fittizia"*, tema che verrà trattato nello specifico nel paragrafo 2.1.1. Recentemente, si ritrova anche un altro procedimento di iscrizione anagrafica, ovvero quello *presso associazioni di volontariato* resesi disponibili a fungere da domicilio elettivo. Questo è stato possibile non solo dal Testo unico sugli enti locali (artt. 8 e 9 d.lgs. n. 267 del 2000) e dalla Legge quadro sull'assistenza (art. 5 L. n. 328 del 2000), ma anche dalle diverse normative sul volontariato che promuovono la partecipazione delle associazioni presenti sul territorio alle politiche di assistenza e residenza.

---

[2] G. Casoni, "L'iscrizione del senza fissa dimora frequentemente «suggerito» all'ufficiale d'anagrafe: un caso dubbio, l'interpretazione della norma e le osservazioni dell'ISTAT", in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 12, 2011, pp. 41-42

[3] Cfr. ISTAT, "Metodi e norme", in *Avvertenze generali sulle disposizioni contenute nella legge*, 1992, p. 41

Tale procedimento di iscrizione permette, rispetto alla residenza elettiva presso un indirizzo virtuale, un maggiore collegamento tra il richiedente e l'associazione domiciliataria, ragione principale che ha ispirato l'esperienza del Comune di Roma che verrà analizzata nel paragrafo 2.1.2.

Sono necessarie alcune preliminari considerazioni che sottolineano la volontà del Legislatore di tutelare questa fascia estremamente emarginata della popolazione. L'art. 1 della Legge anagrafica 1228/1954, precedentemente analizzata, dispone che nell'anagrafe della popolazione residente debbano essere registrate anche *"le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio"*. A maggior chiarimento del principio sopra enunciato, l'art. 2 stabilisce che, ai fini dell'obbligo di residenza anagrafica, *"la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio domicilio"*. La Legge n. 94 del 2009, che verrà ripresa successivamente nel paragrafo 2.4, ha modificato solo leggermente le condizioni di iscrizione anagrafica delle persone s.f.d., ponendo un ulteriore requisito per la loro registrazione: *"la persona stessa, al momento della domanda di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti volti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio"*. Quest'ultimo, ovvero il luogo in cui una persona stabilisce la sede principale dei propri affari ed interessi, costituisce *"l'unico elemento che possa legare il senza fissa dimora ad un determinato Comune"*. Infatti, il Legislatore (art. 2, comma 3 L. 24 dicembre 1954, n. 1228) ha introdotto il criterio del *domicilio* in forza del quale, mediante una *fictio iuris*, la persona si considera residente in un luogo a prescindere dalla sua dimora abituale, essendo allo scopo sufficiente che vengano forniti elementi idonei a dimostrare il domicilio nel territorio comunale.

È fondamentale sottolineare come l'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio venga 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 il più facilmente*

raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti".[4] In questo modo viene assicurata l'iscrizione anagrafica non solo a coloro che, anche senza tetto, dimorano stabilmente in un determinato Comune, ma anche a chi, pur non dimorando stabilmente in un preciso Comune, *"dimori, comunque, permanentemente e prevalentemente nel territorio nazionale della Repubblica italiana"*. Il principio ispiratore di tale provvedimento si può rintracciare nell'art. 16 della Costituzione, secondo il quale *"ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge"*.

In senso strettamente anagrafico, il soggetto può avere *potenzialmente* più domicili. Eleggere il domicilio è una scelta incondizionatamente libera ed esclusiva del richiedente, il che esclude *"non solo l'opportunità ma la stessa legittimità di un preaccertamento ai fini dell'accoglimento della richiesta"*.[5] Di conseguenza, l'Ufficiale d'anagrafe che si trova d'innanzi ad una persona s.f.d., non dovrà porsi il problema dell'abitualità della dimora. Tuttavia, un problema di preaccertamento si pone, seppure limitatamente, al fine di verificare l'effettivo "*stile di vita*" connesso allo stato di "senza dimora". Si tratta di un procedimento di facile attuazione in quanto è sufficiente una breve istruttoria senza giungere alla ricerca di *"prove provate"*, basterebbe infatti la segnalazione da parte dei servizi sociali così come di un'associazione di volontariato o di semplici cittadini di fiducia.

Inoltre, il Legislatore ha previsto (nell'art. 2 della Legge 1228/1954) anche il caso in cui *non sia possibile* ottenere dall'interessato l'elezione del domicilio. In tale contesto, il criterio suppletivo sarebbe quello di considerare la persona residente nel Comune di nascita. Si tratterebbe, tuttavia, di una *extrema ratio* alla quale far ricorso solo in casi eccezionali.

---

[4] ISTAT, "Avvertenze generali sulle disposizioni contenute nella legge", in *Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE - metodi e norme* 1992, p. 41
[5] P. Morozzo della Rocca, "Il diritto della residenza", p. 23

Si specifica poi nel comma successivo che per le persone s.f.d. nate all'estero si considera Comune di residenza quello di nascita del padre o, in mancanza, quello della madre e che *"per tutti gli altri soggetti all'obbligo della residenza, ai quali non possono applicarsi i criteri sopra indicati, è istituito apposito registro presso il Ministero dell'Interno"*.

2.1.1 L'istituzione della via territorialmente non esistente

Come accennato in precedenza, se la persona senza dimora non ha un recapito o un vero e proprio domicilio nel Comune, ma lo *elegge* al solo fine di chiedere ed ottenere l'iscrizione anagrafica, si ritrova il problema di *quale indirizzo* indicare nei documenti.

Per risolvere tale *empasse*, l'Istat, nelle *Note illustrative* della Legge anagrafica e del Regolamento, suggerisce l'istituzione in ogni Comune di una sessione speciale *"non territoriale"* nella quale siano elencati e censiti come residenti tutti i senza tetto e s.f.d. che desiderino *eleggere* il domicilio. A tale scopo viene disposta, in anagrafe, l'istituzione di una *via territorialmente non esistente* ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'Ufficiale di anagrafe (ad esempio "Via della Solidarietà" o "Via della Casa Comunale"). Diversamente, nel caso in cui si volesse intitolarla ad una persona realmente esistita (ad esempio "Via Modesta Valenti") è necessario l'assenso da parte del Comune. Di conseguenza, è importante aggiornare lo stradario già esistente e depositato presso il Comune aggiungendovi tale via istituita che, anche se fittizia, dovrà poi necessariamente comparire sulla scheda anagrafica della persona senza dimora.

In tale via, sottolinea l'Istat, *"verranno iscritti con numero progressivo dispari sia i senza tetto risultanti residenti al censimento, sia i senza fissa dimora che eleggono il domicilio nel Comune ma che in realtà non hanno un vero e proprio recapito nel comune stesso"*.[6] Questo procedimento evidenzia la volontà del Legislatore di assicurare anche ai "senza tetto" sfuggiti alla registrazione anagrafica ordinaria, ma emersi attraverso il periodico censimento della popolazione, di trovare un'immediata

[6] Cfr. nuovamente, ISTAT, "*Anagrafe della popolazione*", 1992

collocazione nei registri della popolazione residente. Inoltre, nel caso in cui tale soluzione non fosse sufficiente a ricomprendere ogni effettiva residenza registrata o registrabile, l'Istat dispone che *"per altre simili necessità, ma al di fuori dei casi sopraddetti, potrà essere utilizzata la stessa via con i numeri progressivi pari."* Infine, nelle *Note* viene precisato anche come si debba procedere per quanto concerne le comunicazioni che riguardano gli iscritti alla via territorialmente non esistente: *"Nell'impossibilità di contattare, in ogni momento, gli iscritti predetti, ogni notizia si intende notificata agli stessi, a tutti gli effetti, con la pubblicazione all'albo pretorio"*.[7]

Per quanto concerne la *cancellazione* anagrafica di un senza dimora, appare evidente come in tal caso sia irrealistico basarsi sull'elemento dell'irreperibilità. Questa condizione riflette infatti la *quotidianità* di tale fascia della popolazione e costituisce, nella maggior parte dei casi, un stato naturale ed abituale. Di conseguenza, come sottolinea il Prof. Minardi, *"la persona iscritta in anagrafe come senza fissa dimora non può essere cancellata per irreperibilità a seguito di ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, ai sensi dell'art. 11, lett. c), seconda parte, del d.P.R. n. 223/1989"*.[8] Si mostra invece legittima la cancellazione per irreperibilità accertata a seguito del *Censimento generale della popolazione*, poiché esso viene effettuato su base territoriale nazionale e tutte le persone presenti sul territorio nazionale hanno l'obbligo di censirsi, *"recandosi anche personalmente presso gli uffici appositamente costituiti"*.

È essenziale sottolineare come un soggetto iscritto in una via territorialmente non esistente possieda *tutti* i diritti acquisiti dalle altre persone iscritte per residenza. Il certificato di residenza è infatti sempre tale ed ha la medesima validità sia per le persone che sono iscritte per residenza, sia per coloro che sono iscritte per domicilio.

Questo perché la via fittizia non certifica l'*effettiva* dimora abituale, come dovrebbe essere per le persone *realmente* residenti, ma l'iscrizione anagrafica in quella particolare via del Comune a tal scopo istituita.

---

[7] Ibidem

[8] R. Minardi, "Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti", in *I servizi demografici*, n. 4, 2005, p. 11

2.1.2 L'esperienza di Roma

Nonostante la legislazione in materia anagrafica sia *chiara*, solo alcuni comuni italiani la mettono tuttora in pratica. Altri, invece, hanno elaborato da tempo *soluzioni intermedie* ritenute utili ai fini della gestione di queste particolari iscrizioni.

Nel 1994 a Roma ha preso avvio una prima sperimentazione che, con l'approvazione di una precisa direttiva (14 febbraio 1994 con Circolare n. 19120), ha permesso ai senza dimora di fissare la propria residenza anagrafica presso *organismi di volontariato* appositamente autorizzati. Questo provvedimento è stato sollecitato da alcune associazioni di privato sociale, in particolar modo dalla Comunità di Sant'Egidio, da sempre impegnata nel campo dell'emarginazione sociale. Tale necessità è emersa soprattutto dal contatto diretto e continuo con numerose situazioni di disagio, ad esempio con persone senza alcun documento o con posizioni anagrafiche irregolari, impedendo così ogni azione di intervento di sostegno e percorsi di reinserimento sociale. La Circolare del 1994 ha reso possibile alle persone senza dimora di scegliere come propria residenza anagrafica l'indirizzo di centri di accoglienza, di mense o di altri servizi abitualmente frequentati. Evidentemente, tale indirizzo non corrisponde alla dimora *effettiva* ma al solo recapito ai fini anagrafici, permettendo alle p.s.d. di ricevere nei luoghi suddetti comunicazioni e corrispondenza.

Tale procedimento, non contemplato dal Regolamento anagrafico, trova ragione d'essere nel fatto che molte associazioni di volontariato rappresentano un *punto di riferimento* (a volte l'unico) per questa fascia emarginata della popolazione, costituendo l'anello di congiunzione tra questi cittadini e la Pubblica Amministrazione. Come sottolinea Francesca Zuccari[9], sono state proprio queste associazioni le prime ad assumersi il carico del fenomeno del disagio sociale, fungendo da elemento trainante rispetto agli enti locali anche per la creazione di servizi quali mense ed ostelli. Il provvedimento sovra enunciato, oltre a permettere a molte persone di ottenere la residenza anagrafica, ha fatto emergere un *problema sociale* la cui consistenza era stata fortemente sottovalutata. All'ottobre del 2002 le p.s.d. alle quali è stato riconosciuto questo importante requisito (presso le 17 associazioni autorizzate) erano 4187. Di

[9] F. Zuccari (a cura di), *Via Modesta Valenti: una strada per vivere*, Roma, Armando Editore, 2004

queste, 1704 erano italiane e 2483 straniere, mentre il 28% del totale era costituito da donne. Tali cifre possono risultare contenute ma è importante sottolineare come, col passare del tempo, il numero sia notevolmente cresciuto. Inoltre, attuando un confronto con gli ultimi dati registrati, si ritrova un forte aumento degli italiani tra i senza dimora, così come della popolazione femminile.

Si può notare come la distribuzione delle iscrizioni tra le varie associazioni sia sempre molto differenziata, non solo a causa della tipologia degli utenti (italiani, stranieri, "zingari") con le quali sono in contatto, ma anche in base alla *disponibilità* degli organismi di volontariato di concedere l'iscrizione anagrafica. Infatti, questi non avevano e non hanno tuttora alcun obbligo nel fornire la residenza, che viene invece concessa a coloro i quali sono in qualche modo in contatto con i loro servizi (mense, centri di accoglienza, etc.).

Può rivelarsi interessante uno sguardo alle situazioni che, nel caso citato, hanno *motivato* la richiesta di residenza. Ad esempio, si fa qui riferimento a:

- cittadini italiani senza dimora residenti anagraficamente a Roma in un indirizzo presso il quale non abitavano più e non potevano tornare (spesso senza contatti con i servizi sociali territoriali);

- cittadini italiani senza dimora residenti anagraficamente in altro comune, ma effettivamente presenti a Roma senza un domicilio fisso;

- cittadini italiani senza dimora residenti all'estero e rimpatriati in Italia ma senza un domicilio fisso;

- cittadini italiani senza dimora già residenti presso il Comune di Roma o altro comune italiano ma cancellati dall'archivio anagrafico per motivi quali irreperibilità accertata oppure per assenza all'ultimo censimento della popolazione;

- cittadini stranieri con regolare permesso di soggiorno richiedenti per la prima volta l'iscrizione anagrafica.

Le persone che versano nelle condizioni specificate nel secondo e terzo punto del precedente elenco costituiscono casi particolari poiché non possono essere prese in carico dai servizi sociali in quanto non residenti. Questo perché il domicilio di soccorso

(analizzato nel paragrafo 2.2.2.1), che prevedeva la possibilità di essere assistiti per due anni dal Comune di provenienza, è stato abolito dalla Legge 328 del 2000.

Proseguendo nell'analisi dell'esperienza romana, col passare degli anni il numero delle richieste è notevolmente aumentato non solo in riferimento a coloro che avevano già contatti con le associazioni, ma anche da parte di persone isolate e non intenzionate a mantenere, in seguito, il legame con questi enti. Questi organismi di volontariato, avendo libera scelta se fornire o meno il proprio indirizzo ai fini della concessione di tale requisito, hanno sollevato il *problema della discrezionalità* del rilascio della residenza, in forte contrasto con la Circolare n. 8 del 29 maggio 1995 del Ministero dell'Interno. Per questi motivi, nel febbraio del 2002, il Comune di Roma ha approvato una delibera volta a regolare tale situazione. Seguendo quanto previsto dal Regolamento anagrafico, è stato così istituito un *indirizzo non convenzionale* presso il quale le persone senza dimora possono fissare la residenza, pur intendendo l'Amministrazione Comunale continuare ad avvalersi della collaborazione delle associazioni di volontariato fino a quel momento coinvolte. Questa via assume anche un significato simbolico in quanto, su proposta della Comunità di Sant'Egidio, è stata dedicata a *Modesta Valenti*, un'anziana senza dimora morta alla stazione Termini nel 1983 perché i soccorsi si rifiutarono, a causa delle sue precarie condizioni igieniche, di trasportarla in ambulanza. Inoltre, tale denominazione, che sostituisce la precedente "Via della Casa Comunale", garantisce la *tutela della privacy* degli utenti in quanto non è identificabile come una via fittizia, non connotando così in modo negativo la persona che ne usufruisce.

A livello strettamente operativo, essendo Roma una città molto estesa, per ogni municipio è stata istituita una "Via Modesta Valenti" dove poter iscrivere i senza dimora che circolano sul territorio, facendo riferimento alla numerazione dispari, come previsto dalla Circolare.

Nella Delibera n. 84/2002, la Giunta Comunale ha sottolineato come tale iscrizione debba essere consentita con modalità analoghe a quanto già avviene per l'iscrizione presso le associazioni di volontariato autorizzate, ovvero in casi quali nuova iscrizione anagrafica nel Comune di Roma per persona proveniente da altro comune, nuova iscrizione a seguito di cancellazione per irreperibilità da parte del Comune di

provenienza oppure nei casi di cambio di domicilio. Inoltre, si chiarisce come la *cancellazione* sia prevista per le p.s.d. *"non più in possesso delle condizioni soggettive che hanno loro permesso l'accesso al servizio o da tempo non più in contatto con il Servizio Sociale di riferimento"*. Un altro motivo che porta necessariamente alla cancellazione dai registri anagrafici si ritrova nel momento in cui si viene a conoscenza che il richiedente sia in *malafede*. Ad esempio, a molte associazioni è capitato di aver dato la residenza a persone che, non pagando i propri debiti, sfruttavano la situazione come *escamotage* per non essere raggiunti dall'ingiunzione di sequestro dei beni. Oppure, non è infrequente il caso di *"falsi"* senza dimora, ovvero persone che, pur dimorando in un particolare Comune e regolarmente ivi iscritte in anagrafe, mirano ad essere cancellate per irreperibilità o per altra causa, per poi essere iscritte altrove, previa elezione di un domicilio di comodo. I motivi che spingono a tale illecito sono principalmente di natura fiscale, giudiziaria o per il perseguimento di altri benefici e privilegi. Per questi motivi risulta importante il preaccertamento della condizione di *"senza tetto"*.

Per quanto concerne la procedura per ottenere la residenza nella via territorialmente non esistente, ai fini di un maggiore dialogo e conoscenza dei soggetti in stato di bisogno, è stato previsto il *coinvolgimento dei Servizi Sociali* di ogni municipio. Infatti, gli assistenti sociali hanno il compito di effettuare un colloquio con la persona interessata, in seguito al quale viene rilasciata la dichiarazione di disponibilità all'iscrizione anagrafica presso l'indirizzo municipale di Via Modesta Valenti.

Importante sottolineare come questo sia un *atto dovuto* dall'Amministrazione Comunale e, di conseguenza, l'assistente sociale non deve esercitare *alcuna discrezionalità* nella decisione dell'iscrizione, che spetta esclusivamente all'Ufficiale d'anagrafe. Il procedimento di iscrizione anagrafica non è infatti vincolato a nessun'altra condizione oltre a quella dell'*effettiva presenza* nel Comune a cui la persona fa richiesta.

2.2 Ostacoli nel procedimento di acquisizione della residenza

Nonostante la legislazione anagrafica nei confronti dei senza dimora sia da sempre stata oggetto di continui chiarimenti, al fine di garantirne una corretta applicazione, l'iscrizione anagrafica fatica ancora ad imporsi quale *diritto soggettivo perfetto*. Emerge infatti una molteplicità di casi nei quali, per diversi motivi, si assiste alla totale negazione di tale diritto, che costituisce invece un vero e proprio *principio di civiltà*. Si possono così individuare diverse barriere che ne limitano fortemente l'acquisizione, fino anche ad impedirne l'ottenimento.

2.2.1 Mancanza di documenti d'identità

Un primo ostacolo nel raggiungimento della residenza anagrafica da parte di una persona senza dimora potrebbe essere costituito dalla *mancanza di documenti di identità.*[10] A tale riguardo, la letteratura individua una soluzione che *"consiste nell'applicare al caso di specie la procedura prevista dall'art. 34 del d.P.R. n. 445 del 2000, mediante l'autentica della foto del richiedente, con l'assistenza di due testimoni che ne confermino l'identità"*. È essenziale sottolineare come questi ultimi debbano essere provvisti di documenti d'identità. Una volta avvenuta l'autentica della fotografia, la p.s.d. potrà richiedere la residenza e sostituire la foto autenticata con una carta d'identità definitiva.

2.2.2 Malintesi normativi ed attività amministrativa illegittima

Un altro ordine di problemi riscontrato frequentemente è dovuto non solo a *malintesi* sul dato normativo ma anche, e soprattutto, a *secondi fini* riguardanti le politiche di bilancio dei comuni.

Questo si verifica poiché, come afferma il Dott. Paolo Morozzo della Rocca[11], una politica in concreto contraria alla residenzialità può esprimersi attraverso atteggiamenti

[10] P. Morozzo della Rocca, "Il diritto di residenza", cit., p. 24
[11] Ibidem, p. 14

amministrativi eccessivamente inflessibili e sospettosi. Si ritrova una forte propensione al rifiuto dei poveri, primi tra tutti i senza tetto, visti esclusivamente come un peso ed un *costo sociale*. Il principale motivo sottostante ai diversi comportamenti privi di legittimità giuridica si individua nelle *ristrettezze di bilancio dei comuni*, che portano all'attuazione di tagli che colpiscono fortemente la spesa sociale: questo atteggiamento porta alla radicalizzazione della posizione di persone in condizione di emarginazione, fomentando così la povertà estrema e le sue conseguenze sulla società. Ad esempio, si assiste alla diffusione di comportamenti illegittimi da parte delle Amministrazioni Comunali nelle modalità di *verifica delle dichiarazioni* del cittadino in sede di accertamento o preaccertamento dell'effettività della sua presenza sul territorio comunale. Viene spesso richiesta, ai fini dell'iscrizione, l'esibizione di *certificazioni improprie* (bollette, contratti di servizio luce, gas, ricevute, etc.) che non è invece prevista né dalla legge né dal Regolamento. Infatti, come esposto in precedenza, l'unico preaccertamento nei confronti di una p.s.d. consiste esclusivamente nella verifica dello *stile di vita*, ovvero dell'effettivo stato di *"senza dimora"*.

Un altro motivo che può portare illecitamente al rifiuto della richiesta di iscrizione è relativo *all'idoneità dell'abitare*, con evidenti effetti preclusivi nei confronti dei cittadini più poveri. Questi, in particolar modo i senza tetto (ed i s.f.d), si trovano spesso a vivere in condizioni che non corrispondono alle consuete norme dell'abitare, come il trascorrere gran parte della loro esistenza in scantinati malsani, roulottes, abitazioni abusive o fatiscenti, baracche o perfino grotte. A tale riguardo, è fondamentale sottolineare come le scadenti condizioni di tali luoghi *non* dovrebbero assolutamente pregiudicare il diritto dei soggetti ad essere riconosciuti quali residenti dall'anagrafe comunale. Infatti, la residenza anagrafica *non consiste nell'alloggio in sé*, come invece si potrebbe erroneamente presupporre, ma nel fatto che la persona sia abitualmente presente in quel luogo, presenza che assume rilievo non in base alle sue proprie caratteristiche ma in quanto esso sia incluso nel territorio comunale. Per questo motivo, nella Circolare del 29 maggio 1995 n. 8, il Ministero dell'Interno ha sottolineato come *"appaiono pertanto contrari alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini, quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedono una documentazione comprovante lo*

svolgimento di attività lavorativa sul territorio comunale, ovvero disponibilità di un'abitazione, e magari, nel caso di persone coniugate, la contemporanea iscrizione di tutti i componenti del nucleo famigliare, ovvero procedono all'accertamento e/o dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico del richiedente l'iscrizione".

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, emerge la necessità di mantenere distinta la questione del diritto di residenza da quella della *sicurezza sociale*. La Circolare si riferisce chiaramente a questo nel momento in cui sottolinea come la funzione dell'anagrafe consista essenzialmente nel rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale. Tale funzione non può essere alterata *"dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di considerazione, quali ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico"*.

Nonostante la Giurisprudenza stessa abbia configurato l'iscrizione anagrafica quale diritto soggettivo, si assiste comunque ad un *rapporto distorto* tra il cittadino e lo sportello pubblico. A volte la mancata accettazione della richiesta è giustificata da un vizio effettivo nella elaborazione della stessa da parte del soggetto, altre volte invece si assiste ad una vera e propria negazione di un diritto. Capita spesso che questo importante provvedimento sia interrotto da una semplice *diffidenza* nei confronti del richiedente da parte della Pubblica Amministrazione. In questi casi si assiste ad atteggiamenti sleali e *discriminanti* che portano le p.s.d. ad un ulteriore ed ingiustificata emarginazione.

Come ricorda il Prof. Minardi[12], su tali comportamenti privi di ogni legittimità giuridica si è espresso il Tribunale di Milano con la sentenza n. 10257 del 02/06/2003, relativa ad un caso di residenza negata ad una persona senza dimora. In questa disposizione il Tribunale ha affermato testualmente: *"Deve innanzi tutto ritenersi che nel caso di autorizzazione all'iscrizione all'anagrafe si è in presenza di un'attività vincolata ab origine, priva di alcun potere discrezionale attribuito all'amministrazione, se non di carattere meramente interpretativo. Il Comune, quale ufficiale del Governo, è tenuto esclusivamente a dare applicazione alle norme regolanti la materia, sicché in*

[12] R. Minardi, "Senza fissa dimora", cit., p. 4

capo al cittadino richiedente, qualora ricorrano tutti i presupposti, si configura un vero e proprio diritto soggettivo all'iscrizione. Il controllo della PA ha carattere meramente formale e il provvedimento di accoglimento ha natura dichiarativa e non costitutiva del suddetto diritto".

Per evidenziare ulteriormente l'illiceità giuridica attuata dall'Ufficiale d'anagrafe, il Giudice ha affermato inoltre che *"il rigetto della domanda di iscrizione all'anagrafe deve nel caso di specie considerarsi non scusabile, vista la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento, la facile accertabilità degli stessi e la mancanza di discrezionalità nell'ambito del potere puramente certativo della PA"*. A tale sentenza è seguita l'immediata iscrizione della persona all'anagrafe comunale. Infatti, l'unica ragione che poteva giustificare il rifiuto all'iscrizione consisteva nell'accertamento, formalmente documentato, di un'effettiva dimora abituale del richiedente. Ciò avrebbe infatti contraddetto la dichiarata condizione di *"senza dimora"* e fatto così sorgere l'obbligo di iscrizione nel luogo di residenza. Nel caso citato, non essendo stata accertata tale situazione abitativa, l'Ufficiale d'anagrafe ha evidentemente adottato un *comportamento illegittimo*.

Gli interventi chiarificatori del Ministero dell'Interno hanno così evidenziato l'importanza della tutela di un diritto fondamentale che deve essere riconosciuto *obbligatoriamente* a coloro i quali ne sono titolari. Inoltre, si profila come pubblico interesse la piena corrispondenza delle risultanze anagrafiche con la popolazione stabilmente ed effettivamente presente.

È fondamentale quindi sottolineare come il fatto stesso che il richiedente sia una persona senza dimora non debba portare pregiudizialmente ad una immediata negazione della richiesta da parte dell'Ufficiale d'anagrafe.

Come precedentemente affermato, tale resistenza è dovuta in gran parte agli oneri che seguono il riconoscimento dei senza tetto come "*cittadini*". In particolare, si fa riferimento agli elevati *costi sociali* che questo comporta soprattutto in termini di assistenza. A questi motivi si aggiungono le risorse che sono sempre più ridotte a fronte di un numero sempre crescente di persone in stato di bisogno.

Inoltre, in molte realtà, questa situazione è rafforzata dalle *pressioni* messe in atto dagli amministratori comunali, poiché, di fronte ad un continuo aumento della povertà ed a risorse finanziarie insufficienti, si mostra sempre più difficile, da parte dei servizi sociali, rispondere ai bisogni che si manifestano quotidianamente. È evidente che un'Amministrazione Comunale, data un certa entità di risorse, non può spendere più di quelle che possiede, ma questo non significa che non debba riconoscere l'iscrizione anagrafica a coloro i quali ne hanno diritto. Si può infatti affermare che il problema dei servizi demografici risieda in questa grave anomalia e non in problemi meramente interpretativi. La normativa è infatti chiara, ma vengono posti ostacoli per bloccarne la corretta applicazione.

Come evidenziato dal Prof. Minardi, *"fino a quando non si troveranno criteri e parametri diversi dalla sola iscrizione anagrafica, sulla base dei quali poter stabilire quale sia il Comune che debba assumersi gli oneri dell'assistenza sociale a queste persone, sarà sempre forte la tentazione dei comuni di stravolgere e disapplicare le norme anagrafiche, negando un diritto fondamentale a chi ne avrebbe più bisogno"*.

Egli propone poi *"l'opportunità di riesumare il vecchio domicilio di soccorso, magari in una versione più moderna ed equa, in grado di assicurare una distribuzione più capillare e diffusa, fra tutti i comuni, dei senza fissa dimora bisognosi di assistenza"*.[13]

2.2.2.1 Dal domicilio di soccorso alla sua abolizione

Il principio su cui si fonda l'assistenza pubblica, come evidenzia Didier Renard[14], è quello della *responsabilità* verso l'individuo bisognoso. Questa si manifesta attraverso il legame sociale che si stabilisce tra l'individuo stesso e la comunità in cui è inserito. Così, rispondere alla domanda: *"Presso quale collettività l'indigente può trovare sostegno?"* significa determinare a quale società appartiene.

---

[13] R. Minardi, "Residenza fittizia: un diritto per le persone senza fissa dimora e per i senza tetto", *fio.PSD*, 2005, pp. 3-4

[14] Didier Renard, "Une définition institutionnelle du lien social: la question du domicilie de secours", in *Revve Française de science politique*, 38e année, n.3, 1998, p. 370

Le difficoltà sollevate da diversi comuni nel *concedere* la residenza trova spiegazione nel fatto che essi non desiderano acquisire, soprattutto per trasferimento da altra circoscrizione comunale, nuovi residenti malati, anziani o poveri che andranno poi a costituire un ulteriore *onere* per le proprie risorse. Tale problematica, già presente nel passato, si manifestava in continui dibattiti sulle *competenze* di spesa per i nuovi arrivati, presenti sul territorio ma non necessariamente residenti. Per risolvere tale *empasse*, nel 1890, la Legge Crispi introdusse nell'ordinamento italiano l'istituto del *domicilio di soccorso*, col quale si definivano le regole che determinavano su quale comune dovessero gravare le spese per l'assistenza dei cittadini indigenti. Al riguardo, è tuttora valida la definizione riportata nell'articolo primo, titolo V della Legge del 24 Vendemmiaio (1793), che si riferisce al domicilio di soccorso quale "*luogo ove l'uomo bisognoso ha diritto all'aiuto pubblico*".

Tale istituto, risalente alla fine dell'Ottocento e disciplinato dall'art. 72 della Legge 6972/1890, così disponeva: "*Nei casi in cui il titolo all'assistenza ed al soccorso per parte delle Congregazioni di carità e delle altre istituzioni di un Comune o di una frazione di esso dipenda dalla condizione del domicilio o della appartenenza al Comune, questa condizione si considera adempiuta quando il povero si trovi in una delle seguenti condizioni:*

1) che abbia per più di cinque anni (poi ridotti a due dalla legge 251/1954) dimorato in un Comune, senza notevoli interruzioni;

2) ovvero che sia nato nel Comune, senza riguardo alla legittimità della nascita;

3) ovvero che, essendo cittadino nato all'estero, abbia, a termine del codice civile, domicilio nel Comune.

Il domicilio di soccorso, una volta acquistato secondo le norme di cui al n. 1, non si perde se non con l'acquisto del domicilio di soccorso, in Comune diverso".

Questo istituto rappresentava così una sorta di "*quasi residenza*" nel Comune di nuova dimora ai soli fini assistenziali ed è stato poi abolito dall'art. 30 della Legge quadro sull'assistenza sociale (Legge 328 del 2000). Come evidenzia il Dott. Paolo

Morozzo della Rocca[15], l'obiettivo del Legislatore era infatti quello di attuare una più stretta connessione tra le prestazioni di assistenza sociale e la residenza anagrafica della persona al momento dell'intervento di assistenza o di sicurezza sociale. L'art. 6 al comma 4 evidenzia come *"per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il Comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica"*. Inoltre, il Comune di residenza mantiene la competenza di spesa anche se, successivamente, la persona ricoverata decide di cambiare la propria residenza trasferendola al Comune ove è presente la struttura di cui è ospite.

Si può così affermare che, mentre la vecchia normativa crispina disciplinava e comprendeva tutte le possibili prestazioni di assistenza sociale (tra le quali anche i sussidi di famiglia), la norma attualmente in vigore risolve il *solo* problema del pagamento delle rette nelle strutture residenziali di ricovero.

Questo evidenzia l'estrema importanza nel rispondere, senza porre illegittimi ostacoli, alla richiesta di residenza anagrafica da parte di coloro che, essendo presenti sul territorio, necessitano di cure e di assistenza in forme diverse dal ricovero in una struttura residenziale. Ancora più rilevanza assume il riconoscimento del *diritto di residenza* per coloro che, da tempo assenti dal Comune di provenienza, non sono iscritti presso alcuna anagrafe.

2.2.3 Problematiche relative all'iscrizione anagrafica dello straniero senza dimora

Un altro caso emblematico che sfocia spesso in comportamenti amministrativi illegittimi riguarda l'iscrizione anagrafica dello *straniero senza dimora*. Vi sono infatti comuni che rifiutano sistematicamente tali richieste, ignorando totalmente la legislazione vigente.

L'Istat, nelle sue *Note illustrative* (1992), in riferimento *all'iscrizione anagrafica degli stranieri*, sottolinea come essa sia possibile solo in seguito all'esibizione, oltre che

[15] P. Morozzo della Rocca, "Il diritto alla residenza", cit., p .12

del passaporto, del permesso di soggiorno *in corso di validità*. Questo può avere anche durata temporanea purché prorogabile, essendo esso la prova della coincidenza tra l'elemento intenzionale e l'elemento di fatto dello stato di residenza. Le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante devono essere effettuate nel pieno rispetto della Legge n. 1228/54 e dal d.P.R. 223/89 in quanto lo straniero deve essere trattato *alle stesse condizioni* del cittadino italiano. Perciò i principi relativi ai senza dimora si devono applicare anche agli stranieri regolarmente soggiornanti. Non sussiste così, ai fini dell'ottenimento della residenza anagrafica, alcuna problematica relativa alla mancanza di un alloggio fisso, come testimoniato dalla normativa vigente.

Particolari adempimenti e condizioni sono stati introdotti con il d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo Unico delle leggi sull'immigrazione) ed il successivo Regolamento attuativo, emanato con d.P.R. n. 394 del 1999, che hanno modificato gli artt. 7, 11 e 20 del Regolamento anagrafico. Il nuovo testo dell'art. 7, comma 3 del Regolamento, impone agli stranieri iscritti all'anagrafe il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale nel Comune entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno. In caso di mancato adempimento, l'art. 11, comma 1, prevede che trascorso un anno dalla scadenza del permesso di soggiorno, e previo avviso da parte dell'ufficio con invito a provvedere nei successivi 30 giorni, si proceda alla *cancellazione* della posizione anagrafica. A tale proposito, può accadere che il procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno si completi in tempi più lunghi del previsto, fino ad oltre un anno dalla scadenza del permesso di soggiorno precedente, causando così la cancellazione della posizione anagrafica della persona.

L'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri è così subordinata principalmente alla sola *regolarità del soggiorno*, oltre al possesso di tutti i requisiti relativi alla *residenza* o al *domicilio*, quest'ultimo nel caso specifico dei senza dimora.

La Giurisprudenza si è più volte espressa in maniera univoca nei confronti di numerosi comportamenti *discriminatori* ed *illegittimi* adottati da diversi comuni. Spesso, questi ultimi, mettendo in atto una vera e propria violazione di legge, mirano a *limitare* il diritto all'iscrizione anagrafica sulla base di criteri e requisiti diversi da

quello di “dimora abituale” o del “domicilio”; ad esempio le condizioni abitative, i requisiti igienico-sanitari, il lavoro oppure il reddito.

2.3 Modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal “*Pacchetto Sicurezza*”

Accanto ai problemi precedentemente citati, riscontrabili nel processo di acquisizione della residenza, un ulteriore rischio di esclusione sociale per i più deboli è sorto con la *parziale riforma* della Legge n. 1228/1954 ad opera della L. n. 94 del 15 luglio 2009. Si fa qui riferimento al cosiddetto *“Pacchetto Sicurezza”*, i cui ambiti di intervento sono stati molteplici. Hanno infatti riguardato diverse materie, fra le quali l’anagrafe, introducendo al riguardo alcune *novità* significative.

La prima fa riferimento alle *nuove modalità di iscrizione* della persona senza dimora che, 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. Fino a quel momento l’Ufficiale d’anagrafe poteva trascurare il *motivo* per il quale la p.s.d. aveva eletto in quel Comune il domicilio ai fini dell’iscrizione anagrafica. Successivamente, la ragione di tale scelta diventa invece elemento sostanziale di valutazione ai fini dell’iscrivibilità. Per quanto riguarda figure quali giostrai, circensi e simili, è necessario indicare, ad esempio, la scuola che frequentano i figli nel periodo di ferma degli spettacoli, lo studio professionale al quale si rivolgono per la contabilità oppure la famiglia di parenti presso la quale si “appoggiano”. È in ogni caso essenziale acquisire il *consenso del domiciliante*, presupposto fondamentale ai fini dell’iscrizione anagrafica. Importante sottolineare come quest’ultima venga meno nel caso in cui non sussista più il rapporto tra le due parti. È quindi evidente che il procedimento in oggetto sia praticabile per le categorie sovra citate, mentre appare spesso *inapplicabile* per i cosiddetti *“barboni”*, ovvero per coloro che hanno perso ogni contatto con la famiglia, con la rete amicale o assistenziale. Per queste persone non sussiste infatti alcun legame con il territorio che, nella maggior parte dei casi, è strettamente funzionale ai bisogni primari, ed i soli punti di contatto, spesso saltuari, sono costituiti da soggetti nelle stesse condizioni oppure da associazioni

caritative. Infatti, per queste persone la modalità principalmente utilizzata ai fini dell'iscrizione anagrafica è quella del popolamento della *via non territoriale*.

Un'ulteriore modifica della legge anagrafica riguarda l'istituzione del *registro nazionale delle persone senza fissa dimora*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 6 luglio 2010, in attuazione della legge sulla sicurezza pubblica del 15 luglio 2009, n. 94. In aggiunta al terzo comma dell'art. 2 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, si ritrova la seguente disposizione: *"È 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 modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA"*. Si può parlare di una vera e propria *schedatura* di cui si ignorano le possibili conseguenze sull'esercizio dei diritti fondamentali della persona, straniera o italiana, colpevole solo di essere in condizione di povertà estrema e, di conseguenza, di vivere in condizioni abitative inadeguate e insalubri. Inoltre, non vengono esplicitate le finalità dell'intervento legislativo e neanche il legame con la materia della sicurezza.

La principale novità introdotta dal *"Pacchetto Sicurezza"*, quella che ha reso necessari numerosi chiarimenti interpretativi e procedurali, riguarda l'introduzione della possibilità di verificare le *condizioni igienico-sanitarie* dell'abitazione del richiedente, in occasione della richiesta di iscrizione e di variazione anagrafica. L'art. 1, comma 2 della Legge del 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificato con la Legge n. 94/2009 dispone: *"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"*. Questa norma, introdotta dall'allora Ministro Maroni, era principalmente rivolta agli *stranieri*. L'obiettivo era infatti quello di impedire che in una stessa abitazione acquisissero la residenza troppe persone, sottovalutando così non solo il *diritto* alla residenza ma anche le *conseguenze* su quelle famiglie italiane numerose che si trovavano a vivere in un'unica abitazione. Antonio Mumolo, Presidente di Avvocato di Strada (Associazione che verrà analizzata nel paragrafo 4.2), aveva assunto

un ruolo di primo piano nel sottolineare l'*incostituzionalità* di tale normativa. Egli aveva infatti affermato che *"la norma era chiaramente discriminatoria perché negava quello che in Italia è, o per meglio dire dovrebbe essere, l'inalienabile diritto alla residenza anagrafica, senza la quale non si può votare, non si può ricevere una pensione e non si possono ricevere cure sanitarie se non di pronto soccorso. Per questo, da quando la norma era stata varata, Avvocato di Strada e tantissime altre associazioni che si occupano di immigrazione e di esclusione sociale avevano chiesto che venisse cancellata"*.[16] I criteri per l'applicazione di questa norma erano apparsi subito fortemente discriminatori poiché avevano dato luogo all'attivazione della verifica, spesso sistematica, nei confronti dei soli cittadini stranieri, ai quali sempre più spesso veniva rigettata la domanda.

Attraverso la Circolare n. 1 del 14 gennaio 2013, il Viminale ha fornito un'interpretazione della norma che attenua fortemente le discriminazioni del *"Pacchetto Sicurezza"*. In particolare, il Ministero dell'Interno ha sottolineato che *"l'iscrizione nei registri della popolazione residente costituisce un diritto e un dovere di ogni cittadino italiano e straniero regolarmente soggiornante e la mancanza dei requisiti igienico-sanitari non preclude, in linea di principio, la fissazione della residenza anagrafica nel luogo inidoneo"*. La Circolare cita il parere chiesto al Consiglio di Stato, che ha ribadito come *"la previsione di legge introduca una facoltà per i competenti uffici comunali e non un obbligo in quanto la disposizione citata recita: «possono»"*.

Da tali disposizioni emerge come gli accertamenti igienico-sanitari costituiscano solo una possibilità, riguardino tutti (italiani, comunitari e stranieri) e non possano avere effetti diretti sul diritto all'iscrizione anagrafica. La norma *non* deve essere quindi interpretata in maniera restrittiva e discriminatoria.

Togliere o negare la residenza ai senza dimora, agli stranieri regolari o agli indigenti a vario titolo comporterebbe la *"segregazione definitiva di una vasta fascia della popolazione nell'anonimato e nella povertà"*.

---

[16] *Pacchetto sicurezza di Maroni è incostituzionale. Mumolo: "Non si può negare la residenza anagrafica per la mancanza di requisiti igienico-sanitari"*, in www.africanews.it, 21/01/2013

3. La riforma dell'Anagrafe: il cambio di residenza in tempo reale

3.1 L'articolo 5 del decreto legislativo 9 febbraio 2012, n. 5

Una *riforma radicale* del procedimento anagrafico si presenta con le novità introdotte dal d.l. 9 febbraio 2012 recante *"Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"*. Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 33 del 9/02/2012, l'art. 5, rubricato *"Cambio di residenza in tempo reale"*, introduce una vera e propria rivoluzione in materia anagrafica, inserendo nell'attuale ordinamento il cosiddetto *cambio di residenza in tempo reale*.

Come sottolineato dal Prof. Minardi e dalla Dott.ssa Palmieri, *"il principio ispiratore della riforma è costituito dalla necessità di abbattere drasticamente i tempi necessari affinché gli interessati possano far valere gli effetti giuridici dei trasferimenti e delle variazioni anagrafiche, senza dover attendere la conclusione della fase istruttoria, necessaria e obbligatoria ai fini dell'accertamento dell'effettiva sussistenza della dimora abituale"*.[1]

Questa norma è stata convertita in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, con la Legge 4 aprile 2012, n. 35 ed è composta da *sei commi*, che verranno qui di seguito approfonditi.

▪ **Comma 1**

"Le dichiarazioni anagrafiche di cui all'articolo 13, comma 1, lettere a), b) e c), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, sono rese nel termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti utilizzando una modulistica conforme a quella pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'interno. Nella modulistica è inserito il richiamo alle sanzioni previste dall'articolo 76 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, in caso di false dichiarazioni".

[1] R. Minardi, L. Palmieri, *La riforma dell'anagrafe. Il cambio di residenza in tempo reale e il nuovo procedimento di iscrizione anagrafica*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012, p. 16

Col primo comma viene introdotta una *specifica* modalità per rendere le dichiarazioni anagrafiche che consiste nell'utilizzo di una modulistica conforme a quella pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno, sostituendo così il precedente modello APR4. Importante sottolineare come il termine di 20 giorni sia ordinatorio e non perentorio, pertanto la dichiarazione tardiva non è soggetta ad alcuna sanzione. Questo è motivato anche dal fatto che non si mostra *"oggettivamente e facilmente riscontrabile la data effettiva in cui è intervenuta la variazione anagrafica oggetto della dichiarazione da rendersi entro i fatidici 20 giorni"*.[2]

▪ **Comma 2**

"Le dichiarazioni di cui al comma 1 sono rese e sottoscritte di fronte all'ufficiale di anagrafe ovvero inviate con le modalità di cui all'articolo 38, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445."

Il secondo comma elimina l'obbligo, ricavabile dalla originaria formulazione dell'art. 13 comma 2 secondo capoverso del d.P.R. n. 223/1989, di rendere le dichiarazioni previste dalla lettera *a)*, ovvero quelle relative al trasferimento di residenza da altro Comune o dall'estero e quelle relative al trasferimento di residenza all'estero, esclusivamente presentandosi di persona allo sportello anagrafico mediante la compilazione del modello APR4. Il cittadino avrà così a disposizione *due distinte modalità*: la prima consiste nel rendere e sottoscrivere le dichiarazioni anagrafiche di fronte all'Ufficiale d'anagrafe, mentre la seconda riguarda la possibilità di compilare le dichiarazioni ed inviarle con le modalità previste dall'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000, che verranno citate nel paragrafo 3.2.1.

[2] Ibidem, p. 20

▪ **Comma 3**

"Fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 6 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'ufficiale d'anagrafe, nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione delle dichiarazioni di cui al comma 1, effettua, previa comunicazione al comune di provenienza, le iscrizioni anagrafiche. Gli effetti giuridici delle iscrizioni anagrafiche e delle corrispondenti cancellazioni decorrono dalla data della dichiarazione".

Il terzo comma costituisce il *punto focale* della riforma poiché *stravolge* i principi generali del procedimento amministrativo. Precedentemente, si ritrovava un'anagrafe a *sistema circolare perfetto*, in cui l'Ufficiale d'anagrafe riceveva le istanze, le sottoponeva a verifica e valutava le richieste di iscrizione. Ne conseguiva che solo al termine di un procedimento *complesso* il cittadino poteva risultare residente, beneficiando così dei diritti derivanti. Oggi, invece, in virtù della citata riforma, tale paradigma viene *ribaltato*. La fase istruttoria, ovvero quella relativa agli accertamenti, viene posticipata rispetto al provvedimento, con una *"pericolosa inversione delle naturali e logiche fasi del procedimento amministrativo"*.[3] Infatti, il nuovo sistema dispone che l'Ufficiale d'anagrafe, *entro due giorni* lavorativi dalla presentazione dell'istanza, debba provvedere all'iscrizione anagrafica degli interessati[4], a prescindere dall'accertamento che dovrà essere attuato nei 45 giorni successivi all'adozione del provvedimento. I richiedenti potranno così "*ottenere immediatamente il certificato di residenza e lo stato di famiglia, con tutti gli effetti e gli eventuali, molteplici benefici conseguenti all'iscrizione anagrafica o alla composizione della famiglia"*.[5] Importante sottolineare come gli accertamenti siano fondamentali ed assumano ancora più importanza dopo la riforma. Questo deriva dal possibile aumento delle dichiarazioni anagrafiche *non veritiere* finalizzate ad ottenere particolari benefici e privilegi ai quali altrimenti non si avrebbe diritto. Il nuovo procedimento ha così generato incertezze ed

[3] Intervento del Prof. R. Minardi al Convegno *La residenza anagrafica. Un diritto di tutti?* organizzato dalla Caritas Diocesana di Piacenza e Bobbio in collaborazione con l'Associazione Avvocato di Strada Onlus, Piacenza, 01/03/2013

[4] La normativa anagrafica prevede che i certificati anagrafici debbano essere rilasciati ai privati, senza alcuna condizione, a *"chiunque ne faccia richiesta"* (art. 33 del d.P.R. n. 223/1989)

[5] R. Minardi, L. Palmieri, *La riforma dell'anagrafe*, cit., p. 17

un forte disorientamento negli operatori anagrafici che devono provvedere immediatamente alle richieste, dedicandosi *solo successivamente* alla fase istruttoria. Tuttavia, il ruolo assunto dagli operatori anagrafici continua ad avere un'estrema importanza ed è tutt'altro che una mera registrazione dei diversi movimenti. Come giustamente precisato da esponenti di rilievo del settore[6], è comunque necessaria un'attività *preliminare* alla registrazione della dichiarazione resa dal cittadino, attività che mira a verificare la sussistenza delle condizioni di *ricevibilità* della domanda. Infatti, l'operatore anagrafico, entro i due giorni stabiliti dalla legge, deve comunque verificare che la dichiarazione possieda tutti i crismi per poter essere ricevuta e dare così avvio alla domanda del cittadino. Controlla la correttezza e la completezza della documentazione obbligatoria e può eventualmente invitare l'utente a ripresentare l'istanza avente tutte le caratteristiche richieste. Si può far riferimento, ad esempio, ai certificati comprovanti il possesso dei requisiti di soggiorno per i comunitari o i documenti attestanti la regolarità del soggiorno degli extracomunitari, elementi essenziali in vista della ricevibilità della domanda.

Per enfatizzare il principio dell'iscrizione immediata, nell'ultimo capoverso del comma 3 viene sottolineato come gli effetti giuridici abbiano *decorrenza* dalla data della dichiarazione. Viene così confermata la regola presente nell'art. 18 del regolamento anagrafico, che dispone *"la cancellazione dall'anagrafe del Comune di precedente iscrizione e l'iscrizione nell'anagrafe di quello di nuova residenza devono avere sempre la stessa decorrenza, che è quella data della dichiarazione di trasferimento resa dall'interessato nel Comune di nuova residenza"*.

Importante sottolineare come la presente normativa riguardi *tutti*, senza alcuna eccezione relativa alla cittadinanza o alla condizione di *senza dimora*, tema, quest'ultimo, che verrà ripreso nel paragrafo 3.3. L'*unica* deroga all'iscrizione anagrafica riguarda gli stranieri non regolarmente soggiornanti.

[6] Ibidem, pp. 124-125

▪ **Comma 4**

"In caso di dichiarazioni non corrispondenti al vero si applicano le disposizioni previste dagli articoli 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Ove nel corso degli accertamenti svolti entro il termine di cui al comma 5 emergano discordanze con la dichiarazione resa, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto è emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza e al comune di provenienza".

Il quarto comma fa esplicito riferimento alle *sanzioni* per le false dichiarazioni. Questo perché l'iscrizione anagrafica immediata rappresenta una forte *tentazione* per coloro che vedono così il *facile* ottenimento della residenza e, di conseguenza, di tutti i diritti ad essa legati. In particolare, vengono richiamati dal Legislatore due articoli del d.P.R. n. 445/2000.

L'art. 75, che disciplina la decadenza dai benefici, dispone: "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 76, qualora dal controllo di cui all'articolo 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera".*

Il successivo art. 76 concerne le norme penali applicabili in caso di false dichiarazioni: *"1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia.*

2. L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso.

3. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell'articolo 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale.

4. Se i reati indicati nei commi 1, 2 e 3 sono commessi per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l'autorizzazione all'esercizio di una professione o arte, il giudice, nei

casi più gravi, può applicare l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte”.

Seguendo l’attenta analisi effettuata dal Prof. Minardi e dalla Dott.ssa Palmieri[7], si osserva che in sede di conversione del d.l. n. 5/2012 in Legge 4 aprile 2012 n. 35, il quarto comma è stato modificato con l’aggiunta dell’*obbligo* di segnalare anche al *Comune di provenienza*, oltre che alla competente autorità di pubblica sicurezza, eventuali discordanze fra la dichiarazione resa e gli esiti degli accertamenti. La motivazione di questo procedimento è esplicitata nel comma successivo. Ovvero, in seguito ad una dichiarazione dimostratasi falsa, il Comune che ha ricevuto la richiesta deve procedere all’annullamento dell’iscrizione. Sarà così necessario il *ripristino* della precedente posizione anagrafica a cura del Comune di provenienza.

▪ **Comma 5**

“Entro il termine di cui al comma 6, con regolamento adottato, ai sensi dell’articolo 17, comma 1, lettera a), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sono apportate al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, le modifiche necessarie per semplificarne la disciplina e adeguarla alle disposizioni introdotte con il presente articolo, anche con riferimento al ripristino della posizione anagrafica precedente in caso di accertamenti negativi o di verificata assenza dei requisiti, prevedendo altresì che, se nel termine di quarantacinque giorni dalla dichiarazione resa o inviata ai sensi del comma 2 non è stata effettuata la comunicazione di cui all’articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l’indicazione degli eventuali requisiti mancanti o degli accertamenti svolti con esito negativo, quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della dichiarazione, ai sensi dell’articolo 20 della stessa legge n. 241 del 1990”.

Il quinto comma assume una grande importanza in quanto contiene indicazioni volte ad *adeguare* i principi introdotti dall’art. 5 con l’impianto anagrafico vigente. Viene attribuito al Ministero dell’Interno, di concerto con il Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, il compito di modificare l’attuale regolamento

[7] Ibidem, p. 25

anagrafico (d.P.R. n. 223/1989) in vista di *due precisi obiett*ivi: semplificare la disciplina anagrafica ed adeguarla alle innovazioni introdotte con l'art. 5 in esame. In primo luogo, come precedentemente accennato, deve essere previsto il *ripristino* della posizione anagrafica precedente in caso di accertamenti negativi o di verificata assenza dei requisiti. Inoltre, si fa riferimento al cosiddetto *silenzio assenso* nel caso in cui, nei 45 giorni successivi alla presentazione dell'istanza da parte del cittadino, l'Ufficiale d'anagrafe non invia all'interessato la comunicazione (di cui all'art. 10-*bis* della Legge 7 agosto 1990, n. 241) con l'indicazione degli eventuali requisiti mancanti o degli accertamenti svolti aventi esito negativo. In questo caso si ricorre ad una sorta di *finzione giuridica* mediante la quale l'iscrizione anagrafica del richiedente si considera legittima e conforme alla situazione di fatto.

▪ **Comma 5-*bis***

"In occasione di consultazioni elettorali o referendarie, qualora l'ufficiale di anagrafe proceda al ripristino della posizione anagrafica precedente ai sensi del comma 5 in tempi non utili ai fini degli adempimenti di cui all'articolo 32, primo comma, numero 4), del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223, le conseguenti variazioni alle liste elettorali sono apportate non oltre il quindicesimo giorno antecedente la data della votazione".

Questo comma, inserito nella legge di conversione del 4 aprile 2012, n. 35, è volto a regolare gli effetti che l'iscrizione anagrafica in tempo reale può causare sul *sistema elettorale*. Infatti, nonostante iscrizione nelle liste elettorali non sia contemporanea a quella anagrafica, ma segue precise fasi dettate dal d.P.R. 223/1967, è rilevante sottolineare come con la nuova normativa si assista in ogni modo ad un velocizzarsi di tale procedura. Infatti *"l'iscrizione immediata determina una riduzione dei tempi effettivi di iscrizione nelle liste elettorali: basta attendere la prima revisione dinamica utile per essere inseriti nelle liste elettorali del Comune di immigrazione ed entrare a*

far parte del corpo elettorale di tale Comune".[8] Ciò può comportare forti contraccolpi prodotti dal cosiddetto "*turismo elettorale*", col quale si fa riferimento a pochi voti che possono influire fortemente in una consultazione elettorale. Per ridurre il più possibile tale rischio, il Legislatore ha elaborato il sopracitato comma 5-bis per *"far fronte ai casi in cui sarà necessario ripristinare la posizione dell'elettore antecedente l'iscrizione o la cancellazione anagrafica annullata; uno strumento che dilata le operazioni delle revisioni straordinarie fino al limite del quindicesimo giorno precedente la data della votazione, termine tradizionalmente riservato alla sola cancellazione degli elettori deceduti (c.d. blocco liste)"*.[9]

▪ **Comma 6**

"Le disposizioni del presente articolo acquistano efficacia decorsi novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del presente decreto".

L'ultimo comma dell'art. 5 stabilisce che le direttive previste dal decreto legge 9 febbraio 2012 n. 5, assumono efficacia decorsi 90 giorni dalla Pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ovvero a partire dal 9 maggio 2012: *"da tale data cambia radicalmente il modus operandi degli ufficiali d'anagrafe italiani"*.[10]

[8] Ibidem, p. 83
[9] Ibidem, p. 84
[10] Ibidem, p. 28

3.2 Il nuovo procedimento anagrafico di iscrizione, cancellazione e variazione ad istanza di parte

Come precedentemente affermato, il d.l. n. 5/2012 assume grande importanza per le novità che introduce, tuttavia è rilevante segnalare come le nuove norme si applichino *solo* a determinati procedimenti, quali:

- trasferimento di residenza da altro Comune;
- trasferimento di residenza dall'estero;
- trasferimento di residenza all'estero;
- costituzione di nuova famiglia o di nuova convivenza;
- mutamenti intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza;
- cambi di abitazione.

Tutti gli altri procedimenti anagrafici non elencati continueranno ad essere disciplinati secondo le regole ordinarie. Inoltre, per maggiore chiarezza, è essenziale sottolineare che tali nuove disposizioni modificano *solo il procedimento* e non i principi anagrafici. Infatti, le condizioni ed i requisiti richiesti per l'iscrizione anagrafica della popolazione residente restano *immutate*. In particolare, questo vale anche per quanto riguarda la gestione anagrafica di persone quali senza dimora, cittadini stranieri e comunitari.

3.2.1 Presentazione e ricevimento delle dichiarazioni anagrafiche

Il secondo comma dell'art. 5 del d.l. n. 5/2012, come accennato nel paragrafo 3.1, produce un'*innovazione* radicale in quanto *amplia* notevolmente le modalità di presentazione delle dichiarazioni anagrafiche da parte del cittadino. La Circolare del Ministero dell'Interno n. 9/2012 riprende questa specifica normativa e l'art. 38 d.P.R. n. 445/2000, esplicitando le diverse modalità di presentazione delle dichiarazioni anagrafiche: *"[…] i cittadini potranno presentare le dichiarazioni anagrafiche non solo attraverso l'apposito sportello comunale, ma altresì, per raccomandata, per fax e per*

via telematica". Si sottolinea inoltre che *"questa ultima possibilità è consentita ad una delle seguenti condizioni:*

- che la dichiarazione sia sottoscritta con firma digitale;

- che l'autore sia identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica, della carta nazionale dei servizi, o comunque con strumenti che consentano l'individuazione del soggetto che effettua la dichiarazione;

- che la dichiarazione sia trasmessa attraverso la casella di posta elettronica certificata del dichiarante;

- che la copia della dichiarazione recante la firma autografa e la copia del documento di identità del dichiarante siano acquisite mediante scanner e trasmesse mediante posta elettronica semplice".[11]

Inoltre, ai sensi dell'art. 35 comma 1 d.P.R. n. 445/2000, si specifica che *"in tutti i casi in cui nel presente testo unico viene richiesto un documento di identità, esso può sempre essere sostituito dal documento di riconoscimento equipollente ai sensi del comma 2"*. Il documento di identità può essere infatti sostituito da certificazioni *equivalenti* quali: il passaporto, la patente di guida, la patente nautica, il libretto di pensione, il patentino di abilitazione alla conduzione di impianti termici, il porto d'armi, le tessere di riconoscimento, purché munite di fotografia e di timbro o di altra segnatura equivalente, rilasciate da un'amministrazione dello Stato.

Il Legislatore ha assegnato un'estrema importanza al *ricevimento* della dichiarazione. Come sottolineano autorevoli professionisti del settore[12], quel momento rappresenta un *passaggio cruciale* in quanto, a prescindere dalla specifica modalità che il cittadino sceglie per rendere la dichiarazione anagrafica, la data di decorrenza dell'iscrizione, cancellazione o variazione decorre proprio dal ricevimento della dichiarazione resa dall'interessato.

Per quanto concerne le condizioni di *ricevibilità* della dichiarazione, la Dottrina dispone che se la domanda è ricevibile, anche in caso di successiva integrazione dei

[11] Circolare del Ministero dell'Interno n. 9 del 27 aprile 2012, Punto 1) Dichiarazioni anagrafiche (art. 5, commi 1 e 2)
[12] R. Minardi, L. Palmieri, *La riforma dell'anagrafe*, cit., p. 74

dati, la decorrenza è dalla presentazione della domanda. Al contrario, se la domanda non è ricevibile, deve essere ripresentata e l'iscrizione, la variazione o la cancellazione decorrerà dalla data di presentazione della nuova domanda.

3.2.2 Gli effetti immediati delle dichiarazioni anagrafiche

L'aspetto più discusso del d.l. n. 5/2012 consiste nella possibilità da parte del cittadino di ottenere *"subito"* (ovvero *entro due giorni lavorativi* dal ricevimento della dichiarazione anagrafica), determinati requisiti senza aspettare la conclusione dell'istruttoria. Come analizzato nel paragrafo 3.1, la disposizione che attribuisce tali effetti immediati alla domanda è il comma 3 dell'art. 5 d.l. n. 5/2012. La critica principalmente rivolta a questa normativa consiste infatti nel rischio di *"contaminare pesantemente la correttezza e l'attendibilità delle banche dati anagrafiche, basi imprescindibili per la corretta erogazione di servizi e per l'esercizio di diritti e l'osservanza di doveri da parte di ogni cittadino residente in Italia"*.[13]

Inoltre, una significativa conseguenza dell'iscrizione con effetti immediati consiste nella possibilità per il cittadino di ottenere subito alcuni certificati. Primo tra tutti il *certificato di residenza*, fondamentale requisito al quale sono strettamente legati una pluralità di diritti fondamentali. Altro importante documento è lo *stato di famiglia*, che attesta quante persone, legate da vincoli affettivi o di parentela e coabitanti, sono iscritte al medesimo indirizzo anagrafico. Una terza certificazione è costituita dalla *carta d'identità*, che può essere rilasciata immediatamente dopo l'iscrizione. Nel caso in cui il documento venisse richiesto contestualmente alla dichiarazione (e comunque prima dell'iscrizione), sarebbe necessario il "nulla osta" del Comune di provenienza. Se invece il documento fosse richiesto dopo l'effettuata iscrizione (e quindi dal terzo giorno in poi dalla dichiarazione), sarebbe necessario verificare se il Comune di provenienza abbia provveduto alla conferma, rettifica o integrazione dei dati. In caso di esito negativo, occorrerebbe il "nulla osta" del Comune di provenienza.

[13] Ibidem, p. 81

3.3 Senza dimora e art. 5 del d.lgs. 9 febbraio 2012, n. 5

Ai fini dell'analisi del presente elaborato, è essenziale ribadire come l'iscrizione anagrafica "in tempo reale" sia *applicabile* anche nei confronti delle *persone senza dimora*, ovvero a coloro che hanno eletto domicilio nel Comune.

La legge ha proprio voluto che gli effetti giuridici decorressero *dal momento dell'iscrizione* e non dal momento successivo dell'istruttoria. Si può osservare come nei confronti delle p.s.d., tale modifica normativa porta conseguenze *positive*, come l'ottenimento immediato (entro due giorni) della carta d'identità, documento *essenziale* per una molteplicità di azioni quotidiane. Come specificato dal Prof. Minardi[14], l'interessato dovrà dichiarare solo *successivamente* di non avere dimora abituale, non solo nel Comune ma da nessuna parte. Inoltre, per quanto riguarda l'accertamento, l'interessato dovrà dimostrare di avere un *interesse nel Comune* in cui richiede la residenza, ad esempio l'essere assistito dalla Caritas o l'essere iscritto alla Camera di Commercio come giostraio in quel determinato territorio.

[14] Intervento del Prof. R. Minardi al Convegno *La residenza anagrafica. Un diritto di tutti?*, cit.

4. Tutela giudiziaria della persona senza dimora

4.1 Diritto di difesa e gratuito patrocinio

Il *diritto alla difesa* è considerato dal nostro ordinamento giuridico un diritto universalmente riconosciuto, indipendentemente dalla nazionalità dell'interessato o dal reddito conseguito. Si tratta infatti di un diritto *inviolabile* e rappresenta un *istituto fondamentale* di ogni sistema democratico. Inoltre, assume un ruolo ancora più centrale nei confronti di coloro che, come i senza dimora, si trovano in condizioni di estrema emarginazione e vedono quotidianamente *calpestati i loro diritti*.

Per rendere effettivo il diritto alla difesa, la legge italiana ha istituito il *gratuito patrocinio* che consiste nel riconoscimento dell'*assistenza legale gratuita* a coloro i quali non sono in grado di sostenerne le spese. Nonostante tale beneficio abbia assunto da molti anni lo status di diritto fondamentale dell'individuo, si è assistito, nella legislazione italiana, ad un forte ritardo nel suo riconoscimento e nella sua corretta applicazione. Infatti, fino al 1990 il gratuito patrocinio veniva considerato un *ufficio onorifico* ed obbligatorio a carico degli avvocati che, tuttavia, non ricevevano forti stimoli nell'assunzione di questo tipo di incarichi. Tale situazione permase anche in seguito all'approvazione della L. 30 luglio 1990, n. 217 che non portò a rilevanti modifiche di attuazione. Solo successivamente, con il d.P.R. 30/05/2002 n. 115, l'istituto è stato riformato, ha mutato la denominazione in *patrocinio a spese dello Stato* ed è stato elevato il limite di reddito, prevedendo un aggiornamento biennale di tale importo.

Per poter usufruire della difesa gratuita, il Legislatore ha individuato *tre condizioni*: il reddito, il tipo di controversia e la ragione non manifestamente infondata.

Per quanto concerne il primo punto, il gratuito patrocinio è riservato ai cittadini, agli apolidi, agli enti senza scopo di lucro ed agli stranieri residenti e regolarmente soggiornanti in Italia che, in base all'ultima dichiarazione dei redditi, risultano titolari di un *reddito* annuo imponibile non superiore ad euro 10.766. Nella determinazione del reddito, oltre a quello dell'interessato, si sommano quelli dei familiari conviventi ed anche quello di conviventi senza legami di parentela. A questo fanno eccezione i casi in

cui la causa ha come oggetto *diritti della personalità*, ovvero le condizioni in cui gli interessi del richiedente appaiano in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo stesso: in queste eventualità si tiene conto del solo reddito dell'interessato. Tuttavia, come correttamente evidenziato dagli Avvocati Antonio Mumolo e Costantino Giordano[1], il *sistema della soglia reddituale* comporta una *netta divisione* tra chi è ammesso e chi non è ammesso al beneficio. Infatti, non essendo previste forme intermedie di patrocinio parziale nei confronti di coloro che, anche poco al di sopra del limite economico, finiscono per non essere ammessi al gratuito patrocinio, si può creare una *discriminazione* tra persone in condizioni economiche sostanzialmente equivalenti. Al contrario, in Europa, la maggior parte dei paesi ha invece elaborato una *copertura parziale* oltre a quella totale, colmando in parte questa disparità di trattamento.

Un secondo aspetto da valutare per accedere alla tutela giuridica gratuita riguarda il *tipo di controversia*. Il beneficio può essere infatti richiesto per giudizi penali, civili, amministrativi e per affari di volontaria giurisdizione.

Infine, risulta fondamentale che le ragioni di colui che chiede l'ammissione al gratuito patrocinio debbano risultare *non manifestamente infondate*.

Il diritto al beneficio in oggetto viene così identificato quale *diritto fondamentale* della persona, ovvero come un diritto sociale il cui esercizio garantisce la *partecipazione effettiva* all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato, in osservanza dell'art. 3, comma 2 della Costituzione, che dispone:

"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

[1] A. Mumolo, C. Giordano, "Giustizia ad ostacoli. Un percorso comune europeo verso la tutela dei diritti dei più fragili", in *Diario Europeo*, 2013, p. 98

Come sottolinea il Prof. Giuseppe Cascini[2], la garanzia di un'effettiva assistenza legale per i non abbienti rappresenta, così, uno degli *obblighi* dello Stato diretti a *rimuovere gli ostacoli* di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

In tale ottica, assume un rilievo fondamentale l'art. 24 della Cost. che afferma: *"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.*

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari."

La norma, in ossequio al *principio di uguaglianza*, riconosce a tutti la possibilità di ricorrere al sistema giudiziario a tutela delle proprie ragioni. A *livello sovranazionale*, la difesa giuridica delle persone in condizioni di estrema povertà trova ragione nell'art. 47, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che dispone:

"Ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia."

Importante, ai fini di maggiore chiarezza, è distinguere il *gratuito patrocinio* dalla *difesa d'ufficio*, concetti troppo spesso confusi che possono portare a gravi *conseguenze*

[2] G. Cascini, "L'assistenza legale dei meno abbienti: una riforma che non può più attendere", in *Questione Giustizia*, 1998, p. 668

economiche per l'interessato. Capita non di rado, causa *carenza d'informazione*, che persone che sono state assistite da un difensore d'ufficio, ritenendo di non dover corrispondere all'avvocato alcun onorario, si trovino poi in difficoltà quando viene loro richiesto di saldare la prestazione. Si può affermare come alla base di questo equivoco si ritrovi da un lato "l'ignoranza *incolpevole*" dei soggetti che non hanno conoscenza adeguata del beneficio e, dall'altro, "l'ignoranza *colpevole*" da parte di coloro che (strutture e legali) avrebbero il compito di informare la collettività.[3]

Infatti, pur avendo lo stesso fondamento costituzionale nell'art. 24 della Cost., la *difesa d'ufficio* ed il *patrocinio a spese dello Stato* sono due istituti *differenti*. Con il primo termine si fa riferimento alla difesa garantita a ciascun soggetto, che non abbia provveduto a nominare un *proprio* difensore di fiducia o ne sia rimasto privo, a prescindere dal reddito. Il difensore d'ufficio è nominato dal giudice o dal pubblico ministero sulla base di un elenco di difensori predisposto dal Consiglio dell'Ordine Forense, d'intesa con il Presidente del Tribunale.[4] E' importante sottolineare che le spese della difesa di ufficio sono *a carico* dell'imputato. Emerge così come, mentre *"il difensore d'ufficio ha la funzione di garantire il diritto tecnico di difesa a chi non ha ancora nominato un difensore di fiducia, il gratuito patrocinatore è il difensore, d'ufficio o anche di fiducia, di un soggetto che ha presentato domanda di gratuito patrocinio ed è stato ammesso a tale beneficio"*.[5]

La difesa d'ufficio si differenzia così dal gratuito patrocinio che, come evidenziato in precedenza, è quell'istituto che consente ai meno abbienti di beneficiare dell'assistenza legale gratuita per promuovere o per difendersi in un giudizio civile o penale.

Il problema della scarsa conoscenza dei cittadini del gratuito patrocinio non è tuttavia riconducibile esclusivamente alla scarsa informazione da parte del sistema giudiziario. Inoltre, in riferimento alle persone senza dimora, gli *ostacoli* nell'usufruire all'assistenza legale non sono solo di *carattere economico* ma devono essere rintracciati in difficoltà di *natura culturale*. Infatti, molti cittadini *non sono consapevoli* dei loro diritti, degli strumenti che hanno a disposizione, delle strutture e delle persone alle quali

[3] Fonte: www.cittadinanzattiva.it
[4] Ibidem
[5] Fonte: www.studio-avvocato-penale.it

rivolgersi per richiedere tutela giuridica. Tale carenza è poi spesso accompagnata da una forte *diffidenza* verso le strutture ed i legali che si pongono a disposizione per prestare gratuitamente la propria attività di tutela.[6]

Capita spesso che proprio ai soggetti che si trovano in condizioni di povertà estrema *non* venga data la possibilità di beneficiare del patrocinio a spese dello Stato. Questo può accadere perché non possiedono più la documentazione necessaria a causa della perdita della residenza oppure perché il giudice decide di respingere l'istanza di ammissione in quanto ritiene che il soggetto possieda un reddito sufficiente legato all'attività illecita che svolge e che gli permetta così di sostenere sia le spese processuali che quelle della difesa.[7]

Questa condizione di *totale abbandono* da parte del sistema giuridico è maggiormente sentita dalle persone che, per i motivi più diversi, hanno perso la *residenza anagrafica*. Ad esempio, se si esce dallo stato di famiglia e non si comunica la nuova residenza, l'anagrafe cancella il nome dalle liste. Questo è uno dei casi più frequenti dal momento che sono moltissime le persone che finiscono in strada a seguito di una separazione o di una rottura familiare. La stessa cosa può capitare quando si lascia la casa in affitto oppure quando viene notificata l'istanza di sfratto poiché, a causa della perdita del lavoro o di malattia, la persona non ha più la possibilità di onorare i pagamenti. Infatti, con l'arrivo dei nuovi affittuari cui segue l'opportuna comunicazione, i vecchi inquilini vengono cancellati dalle liste anagrafiche. Un'altra possibile situazione è quella in cui, a censimento ultimato, un soggetto non risulti più presente nel luogo dove aveva la residenza, venendo così automaticamente cancellato dalle liste.

La residenza, come analizzato nel presente elaborato, si riconferma quindi come un diritto di fondamentale importanza. L'iscrizione nelle liste anagrafiche non è un mero

---

[6] M. Menna, A. Murru, S. Savigni, "L'assistenza legale alle persone senza fissa dimora", in *I diritti e la povertà. L'esperienza di Avvocato di Strada*, edizioni Sigem, 2004, pp. 14-15

[7] G. Macrì, "Tutela giudiziaria ed extragiudiziaria del soggetto senza-fissa-dimora", cap. 3, in *Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio. Aspetti sociologici e giuridici*, 2004, reperibile sul sito www.altrodiritto.unifi.it

strumento di conteggio della popolazione, ma rappresenta la porta d'ingresso ad una serie di diritti sociali, tra i quali si ritrova anche l'*ammissione al gratuito patrocinio*. Infatti, qualora si presentasse la necessità di agire o di difendersi in giudizio, la fascia debole ed emarginata della popolazione costituita da coloro che sono privi della residenza, vedrebbe ulteriormente lesi i propri diritti. Emerge così come *"proprio per queste persone, espressione di forme di povertà nuova e più complessa, risulta quindi maggiormente difficile l'accesso ad un istituto posto, dalla Carta dei diritti fondamentali e dai diversi ordinamenti, a presidio del diritto alla difesa"*.[8]

È stato proprio per sopperire a queste gravi carenze legislative che è nata l'*"Associazione Avvocato di Strada Onlus"*, esperienza che verrà analizzata nel successivo paragrafo.

4.2 La nascita dello sportello "Avvocato di Strada" all'interno dell'Associazione "Amici di Piazza Grande - Onlus"

Il *progetto "Avvocato di Strada"* ha preso avvio all'interno dell'Associazione *"Amici di Piazza Grande – Onlus"*, organizzazione fondata a Bologna nel 1994 da persone senza dimora. Lo spirito che ha animato fin dall'inizio tale Associazione è da rintracciarsi nella volontà di favorire il *reinserimento sociale* di coloro che si sono trovati a vivere per strada, esclusi non solo dal tessuto delle relazioni sociali, ma anche dal mercato produttivo. Nel tempo sono state elaborate diverse strategie progettuali legate all'*auto-imprenditoria*, come la Cooperativa "La Strada" e la sartoria, allo scopo di promuovere opportunità di lavoro per gli stessi soci. In quest'ottica assume un forte rilievo la produzione del giornale, denominato "*Piazza Grande*", che costituisce il primo esempio in Europa di *pubblicazione di strada* scritta, redatta e distribuita in prima persona da senza dimora. In questo modo si è riuscito a dar voce e visibilità a questa fascia della popolazione mobilitando gli stessi "utenti", ribaltando il concetto di marginalità in *protagonismo attivo* trasformando così la passività indotta

[8] A. Mumolo, C. Giordano, "Giustizia ad ostacoli. Un percorso comune europeo verso la tutela dei diritti dei più fragili", in *Diario Europeo*, 2013, p. 99

dall'assistenzialismo in *opportunità* di risorse umane.[9] Come evidenzia A. Mumolo[10] "Amici di Piazza Grande" è il luogo in cui cittadini svantaggiati si organizzano per confrontarsi su idee e modalità di intervento rispetto alle problematiche legate all'emarginazione. Sono loro stessi i *protagonisti* di azioni volte a promuovere, organizzare e gestire iniziative di rappresentanza, tutela e superamento del disagio dei senza dimora e degli emarginati in genere, a partire dalla rivendicazione del *riconoscimento* dei diritti alla salute, al lavoro, alla casa, alla residenza e al più generale reinserimento sociale.

La stessa Associazione ha più volte denunciato un *irrigidimento ingiustificato* da parte delle istituzioni nei confronti di queste persone per quanto riguarda il riconoscimento dei loro diritti. Inoltre, considerati spesso da gran parte della società solo come mendicanti, parte dell'arredo urbano e spesso nemici, non di rado sono vittime di *"soprusi e prevaricazioni di ogni genere, senza potersi difendere"*.[11]

Proprio in seguito al continuo e stretto rapporto con questa parte della popolazione è emersa una sempre più frequente *necessità* di assistenza giuridica. Infatti, sono molte le questioni che possono essere risolte solo mediante l'*aiuto di un avvocato*. Come precedentemente evidenziato, si ritrova la situazione *paradossale* per cui, coloro che desiderano uscire da questa condizione di marginalità vi permangono proprio perché *non* hanno la possibilità di beneficiare del gratuito patrocinio in quanto privi della residenza anagrafica, requisito fondamentale garantito dalla Costituzione. Tuttavia, come analizzato nel paragrafo 2.2.2, molti ufficiali d'anagrafe non attuano la normativa vigente alla stessa maniera, poiché molti comuni, a fronte di un'*interpretazione restrittiva* della norma, continuano a rifiutare a priori la concessione della residenza per evitare di vedersi accollare gli oneri derivanti, in particolar modo quelli assistenziali.

Il progetto "Avvocato di Strada" è nato nel 2000 e si occupa della *tutela giuridica* gratuita ed organizzata delle persone senza dimora, ovvero di coloro che non riescono a far valere i propri diritti perché senza tutele e senza risorse. La prestazione professionale

---

[9] G. Macrì, "Tutela giudiziaria ed extragiudiziaria del soggetto senza-fissa-dimora", cit.
[10] A. Mumolo, "Avvocato di Strada: risultati ottenuti e prospettive", in *I diritti e la povertà. L'esperienza di Avvocato di Strada*, Edizioni Sigem, 2004, p. 7
[11] Ibidem, p. 8

è svolta presso un ufficio, il cosiddetto *"sportello"*, organizzato come un vero e proprio studio legale nell'accoglienza, nella consulenza e nell'apertura delle pratiche. Per garantire una maggiore copertura sul territorio, il servizio è *"sceso in strada"* assicurando così la propria presenza direttamente presso stazioni, centri di accoglienza e dormitori pubblici. A quest'attività partecipano a rotazione volontari che si occupano della segreteria e avvocati che forniscono gratuitamente consulenza ed assistenza legale a coloro che vivono in strada. Nel febbraio 2007 il progetto assume la forma di una vera e propria organizzazione di volontariato per favorire una maggiore diffusione territoriale del servizio. Ad oggi *"Avvocato di Strada Onlus"* conta sportelli legali permanenti in 36 città italiane. A Bologna gli avvocati di strada sono oltre sessanta, ognuno effettua un turno di anche solo un pomeriggio ogni 35/40 giorni, procedura che si mostra così assolutamente compatibile con la propria attività lavorativa. In totale sono *oltre 700* i volontari che dedicano parte del proprio tempo a questo progetto, numero che comprende anche colleghi che partecipano nel ruolo di *domiciliatari*.

Come testimoniato dal *"Rapporto 2012"*[12], l'Associazione affronta ogni anno oltre 2000 casi; in particolare, nel 2012 sono state aperte 2575 pratiche in tutto il territorio nazionale. Rispetto al 2011, in cui i procedimenti avviati sono stati 2360, si è verificato un *incremento* dovuto a diversi fattori, primo tra tutti l'acuirsi della crisi economica che ha indebolito ulteriormente categorie già in difficoltà e che ha creato nuove situazioni di emarginazione.

Per quanto riguarda i casi trattati, nel 2012 sono aumentate notevolmente le pratiche relative al *diritto dei migranti* dovute all'emergenza Nord Africa che hanno costituito il 40% del totale.

Seguono poi le pratiche di diritto amministrativo, civile e penale.

I casi di *diritto amministrativo* hanno costituito l'11% dell'attività dell'Associazione e le pratiche più diffuse sono state quelle relative alle cartelle esattoriali per mancato pagamento di *imposte*, *tasse* e *tributi*. Tali debiti risultano comuni tra le persone senza dimora che, non potendo pagare, sono destinate a veder aumentare di anno in anno le

[12] Avvocato di Strada, "Rapporto 2012", reperibile sul sito www.avvocatodistrada.it

cifre da loro dovute. Ciò rappresenta frequentemente un *ostacolo* insormontabile e disincentiva fortemente ogni percorso di reinserimento nella società. Infatti, spesso queste persone preferiscono rimanere in una condizione di totale vagabondaggio, senza residenza e senza vedersi riconosciuti i propri diritti, a causa dell'impossibilità di adempiere ai numerosi pagamenti accumulati nel corso del tempo. A tali oneri economici sovente si sommano quelli relativi a *multe* e *sanzioni* a carico di coloro che viaggiano sui mezzi pubblici senza essere in possesso del regolare biglietto o che chiedono l'elemosina mangiando e dormendo per strada.

Nel corso del 2012 le pratiche di *diritto penale* sono state 254 ed hanno rappresentato il 10% dei casi trattati. Analizzando tali pratiche emerge che i senza tetto rivestono solitamente il ruolo di *persone offese*, ribaltando così l'opinione comune che li identifica come i principali autori di reati. In particolare, nell'anno in esame, sono state 38 le persone che hanno avuto necessità di tutela legale perché sono state aggredite, minacciate e derubate. La motivazione principale è da ricercare nel fatto che chi vive in strada spesso è *vittima di aggressioni* solo perché debole, indifeso e senza tutele.

Le pratiche di *diritto civil*e sono state 874, pari al 34% del totale. La più ricorrente ha riguardato il *diritto alla residenza* (191 casi), problema centrale per le persone senza dimora. Come sottolineato nel *Rapporto*[13], nonostante Avvocato di Strada e le altre associazioni del settore si battano da anni per far valere un diritto di tale importanza, i casi di residenza negata non registrano una diminuzione. Infatti, se nel 2011 erano 119 le persone alle quali è stato negato dai propri comuni il rilascio della residenza, nel 2012 sono state 191.

Nelle prime forti manifestazioni di questa dialettica, che vedevano da un lato le *"barriere"* poste dai comuni e, dall'altro, i diritti negati ai più deboli, si inserisce il *primo caso* seguito dallo sportello bolognese di Avvocato di strada, di cui si tratterà nel paragrafo 4.2.1.

Nonostante i dati precedentemente citati indichino segnali alquanto negativi, è importante sottolineare che si inizia ad osservare un *maggior dialogo* tra le associazioni

[13] Ibidem

di volontariato e gli enti locali, a fronte di una maggiore collaborazione da parte di questi ultimi.

Il costante impegno dei volontari nell'agire a favore della collettività e nel promuovere iniziative volte ad affermare i diritti fondamentali delle persone è stato ufficialmente riconosciuto dal Parlamento Europeo. Infatti, l'Associazione Avvocato di Strada, candidata dall'Europarlamentare italiano Vittorio Prodi, è fra i vincitori italiani scelti dalla Giuria centrale dell'Europarlamento ed ha ottenuto il *Premio per il Cittadino Europeo 2013*. Questo è stato istituito dal PE nel 2009 e celebra quei cittadini che, con le loro attività individuali o in gruppo, si sono distinti mettendo in pratica i valori contenuti nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Si fa qui riferimento all'art. 47, le cui importanti disposizioni sono state affrontate nel paragrafo 4.1.

4.2.1 Il diritto alla residenza: la prima causa affrontata dagli "avvocati di strada"

Come evidenziato nel corso dell'elaborato, una delle questioni più rilevanti per le persone senza dimora è costituita dalla *mancanza della residenza*, problematica che è stata oggetto della prima causa affrontata dagli avvocati di strada. Il caso in esame riguardava un cittadino senza dimora che da tempo aveva chiesto di poter essere *iscritto* nel registro della popolazione residente del Comune di Bologna in quanto, da anni, aveva come propria *dimora* il dormitorio Comunale di Via Sabatucci. A causa della perdita del lavoro non era riuscito a mantenere la propria abitazione e, trovandosi a vivere per strada, era stato costretto a rivolgersi alle strutture della Caritas per trovare un alloggio per la notte. Tale situazione era resa ancor più paradossale dal fatto che il richiedente, nonostante avesse trovato un nuovo lavoro, non poteva esercitare la sua professione di pranoterapeuta poiché la mancanza della residenza non gli consentiva di ottenere le necessarie certificazioni e gli impediva di essere titolare della partita I.V.A. Come evidenziato dall'avv. A. Mumolo[14], da un lato vi era la possibilità di *uscire dalla*

[14] Intervento dell'avv. A. Mumolo al Convegno *La residenza anagrafica. Un diritto di tutti?* organizzato dalla Caritas Diocesana di Piacenza e Bobbio in collaborazione con l'Associazione Avvocato di Strada Onlus, Piacenza, 01/03/2013, cit.

strada e ricrearsi una vita grazie ad un'occupazione, dall'altro ciò si rivelava impossibile a causa del *mancato riconoscimento* da parte del Comune di un diritto fondamentale. La vicenda aveva avuto inizio nel 1999 e, nonostante la richiesta fosse stata compilata conformemente a quanto previsto dalla legge, il Comune non aveva provveduto all'iscrizione. Malgrado le continue sollecitazioni della persona, l'Amministrazione Comunale continuava a tenere un comportamento arbitrario senza dare alcun riscontro alla richiesta. Nel gennaio del 2001, l'istante, vedendo continuamente calpestati i propri diritti, decise di rivolgersi agli avvocati di strada.

L'Associazione inviò una lettera al Comune, sottolineando chiaramente di non voler intentare una causa o implementare il contenzioso, ma solo di voler vedere rispettato un diritto *garantito* dalla Costituzione. Alla lettera, in cui veniva citata la normativa e presentata la situazione del richiedente, il Comune rispose ribadendo la sua interpretazione (fortemente restrittiva) della norma e si opponeva nuovamente alla richiesta. Gli avvocati promossero così una *causa pilota* contro il Comune di Bologna con *ricorso d'urgenza* ex art. 700 c.p.c. chiedendo che il Giudice ordinasse al Sindaco, anche nella sua qualità di Ufficiale di Governo, di procedere al riconoscimento del diritto alla residenza. Sei giorni dopo la notifica del ricorso, il Comune provvedeva ad *iscrivere il richiedente* nelle liste anagrafiche della popolazione. Così Avvocato di Strada, ottenuto l'obiettivo che si era prefissato, scrisse all'Amministrazione Comunale per informarla della rinuncia al ricorso. La situazione sembrava apparentemente chiarita, invece, all'udienza di discussione dinanzi al Tribunale Civile, il Comune di Bologna chiedeva non solo che venisse rigettata la richiesta della persona, ma anche che la stessa fosse condannata al pagamento delle spese processuali. La causa si concluse con un'ordinanza che aveva dichiarato *cessata la materia del contendere* e che accoglieva la domanda del richiedente in sede di provvedimento d'urgenza. Inoltre, il Giudice del Tribunale di Bologna, rilevando che l'Amministrazione Comunale aveva cessato la sua ingiustificata opposizione nei confronti del richiedente *solo dopo* la notifica del ricorso, stigmatizzò il *comportamento in*giustificato del Comune condannandolo al pagamento delle spese processuali. Grazie a questa vittoria, il ricorrente ha potuto iniziare un percorso di graduale reinserimento nella società. Ha potuto esercitare il lavoro in cui era specializzato ed ha potuto aprire un suo studio di

pranoterapia, oltre a vedersi riconosciuti altri diritti essenziali primi tra tutti il diritto alla salute e il diritto al voto.

Questa sentenza costituisce il *primo riferimento giurisprudenziale* in materia e rappresenta un *precedente* di grande valore. Ha offerto una *corretta interpretazione* delle norme che regolano l'iscrizione dei cittadini nei registri anagrafici della popolazione residente: *"tutte le persone senza fissa dimora possono richiedere ed ottenere la residenza nei dormitori pubblici, nelle sedi delle associazioni ed in ogni altro luogo ove effettivamente dimorino"*.[15]

Ciò ha reso possibile un forte cambiamento nelle opportunità di *riscatto sociale* di quelle persone la cui condizione di emarginazione sociale impediva ogni riconoscimento dei diritti. Infatti, dopo la citata ordinanza ogni persona senza dimora ha potuto ottenere la residenza anagrafica presso dormitori, centri di accoglienza, sedi di associazioni di solidarietà sociale o semplicemente nella via fittizia che ogni città deve istituire a tale scopo.

Grazie al riconoscimento del diritto alla residenza molte persone hanno così potuto percepire la *pensione* per la quale avevano pagato i relativi contributi, allontanandosi dal puro assistenzialismo e intraprendendo un percorso di emancipazione e di sviluppo personale. Lo stesso A. Mumolo, in un'intervista sul quotidiano on line "*L'Avanti*"[16], ha sottolineato come in molti casi gli avvocati sono riusciti ad allontanare tante persone dalla strada *solo* facendo applicare la normativa che prescrive che la residenza debba essere assegnata a tutti *per legge*.

[15] A. Mumolo, P. Pizzi, "Il diritto alla residenza: la prima causa degli avvocati di strada" in *I diritti e la povertà. L'esperienza di Avvocato di Strada*, Edizioni Sigem, 2004, p. 66

[16] "Chi finisce per strada senza residenza viene privato di ogni diritto", intervista ad A. Mumolo sul quotidiano on line *L'Avanti*, 24/01/2013, reperibile sul sito www.avantionline.it

4.4.2 Anziani senza dimora

Tra i tanti casi affrontati da "Avvocato di Strada" un numero sempre maggiore riguarda persone anziane che, per una serie di contingenze negative, si ritrovano senza tetto. Questa situazione è un esempio della nascita di *nuove forme di marginalità* che coinvolgono soggetti fragili e senza alcun legame familiare che, privi di reddito o con un reddito minimo, versano in condizioni di forte *isolamento*. In queste circostanze, la linea che separa queste persone dall'ingresso nei circuiti di esclusione sociale è sempre più flebile e confluisce nelle cosiddette *"carriere di povertà"* troppo spesso senza ritorno. Molto comune è il caso in cui, non riuscendo a sostenere più i costi dell'abitazione, gli anziani si ritrovano senza casa e sono così costretti a vivere in macchina o in alloggi di fortuna, situazioni che spesso sono accompagnate ed aggravate dalla *perdita della residenza*. In particolare, questa caduta nel limbo dell'invisibilità e del degrado sociale peggiora la situazione di persone che spesso hanno problemi di salute connessi all'età e che, senza residenza, perdono la possibilità di usufruire del Servizio Sanitario Nazionale, se non per cure di pronto soccorso.

Già nel 2008, per intervenire in questo frangente, l'Associazione Avvocato di Strada aveva avviato un *progetto sperimentale* finanziato dalla Fondazione Monte dei Paschi di Bologna e Ravenna, chiamato *"Anziani senza dimora"*. Tale progetto aveva come obiettivo quello di *"garantire tutela legale ad anziani senza dimora e in condizioni di grave marginalità sociale, al fine di promuoverne il riconoscimento dei diritti e l'accesso a percorsi di reinserimento sociale"*.[17] In specifico, sono stati affrontati numerosi casi con problematiche quali pensioni mai corrisposte, multe, frodi e problemi familiari.

Un caso in particolare merita di essere citato, quello di Claudio (nome di fantasia), un anziano di 79 anni che, percependo una piccola pensione di invalidità ed essendo privo di una rete familiare alle spalle, era costretto a vivere da alcuni anni in una macchina a Falconara Marittima, nei pressi di Ancona. A causa della mancanza della residenza non poteva far ricorso al Servizio Sanitario Nazionale per ricevere cure

[17] "Anziani senza dimora. Un progetto dell'Associazione Avvocato di Strada Onlus" in *Piazza Grande*, n. 156, 07/08/09 reperibile sul sito www.avvocatodistrada.it

mediche continuative e gli veniva anche preclusa la possibilità di abitare in una casa popolare. Le sue richieste di iscrizione all'anagrafe venivano *ripetutamente rigettate* per il solo fatto che egli viveva in macchina. Tuttavia, come analizzato nel paragrafo 2.2, questo *non* costituisce un motivo sufficiente per negare una richiesta di residenza. Inoltre, aspetto ancor più emblematico, dopo le sue prime richieste, ricevette un *foglio di via* dalla Polizia, ovvero un provvedimento che può essere usato dalla polizia per allontanare da una città un soggetto ritenuto pericoloso per la collettività. Chi lo riceve e non rispetta l'ordine di lasciare la città ogni volta che viene fermato riceve una denuncia penale e, nel caso in esame, avrebbe costretto il Signor. Claudio ad allontanarsi da un luogo dove viveva da tempo e dove era riuscito a costruire piccole relazioni con le associazioni di volontariato che lo seguivano. Gli avvocati di strada, approfittando di una *congiuntura favorevole*, riuscirono a far rispettare la normativa di legge. Più precisamente, impugnarono il fatto che in Signor Claudio, senza residenza, non avrebbe potuto esercitare il diritto di voto alle imminenti elezioni amministrative. L'avv. Daniele Valeri, referente di Avvocato di Strada di Ancona, e l'avv. Antonio Mumolo, presidente dell'Associazione Nazionale Avvocato di Strada, richiesero quindi (come nel caso citato nel paragrafo 4.2.1) un *provvedimento d'urgenza* ex art. 700 c.p.c. perché il Comune facesse rispettare il diritto alla residenza garantendo così anche la partecipazione dell'istante ad esercitare il *diritto di voto*. Con l'ordinanza del 23 maggio 2009 il giudice ordinò al Comune di Falconara di iscrivere la persona nelle liste anagrafiche presso la sede di un'associazione di volontariato. A pratica conclusa l'avv. A. Mumolo commentò: *"Grazie a questa sentenza da oggi il Comune di Falconara Marittima ha un cittadino in più e in Italia, forse, c'è un'ingiustizia in meno"*.[18]

[18] Ibidem

Conclusioni

Nella società odierna, la precarizzazione del lavoro, la copertura sempre più limitata degli ammortizzatori sociali, il mancato riconoscimento dei diritti di cittadinanza ed il forte indebolimento delle tradizionali organizzazioni sociali, sono le principali cause che portano a condizioni di *disagio* e di *grave emarginazione*.

La povertà è un fenomeno originato da una *molteplicità di fattori* e, in mancanza di un solido sostegno familiare o amicale, porta una fascia sempre più ampia di soggetti alla cosiddetta *"vita di strada"*. Le persone senza dimora sono la più evidente manifestazione di questo "*scivolamento progressivo fuori dalla socialità"*, di una barriera che cresce tra sé e il mondo e che porta dapprima ad una condizione di "invisibilità", per poi degenerare nella *morte sociale* e sovente anche fisica.[1] Si tratta di una condizione di indigenza che nella maggior parte dei casi è accompagnata ed aggravata dalla *cancellazione nelle liste anagrafiche* che comporta la perdita della *residenza*, requisito principale attorno al quale gravitano diritti fondamentali. Essa consente infatti l'attivazione di tutti i "normali" *canali di accesso ai diritti*, quali l'assistenza sanitaria, l'occupazione in regola, gli alloggi sociali, l'erogazione dei contributi e della pensione. Tale requisito non costituisce solo un diritto inalienabile ma rappresenta così anche un importante *strumento di prevenzione*.

Per questo motivo la legge stabilisce che la residenza debba essere concessa a *chiunque* si trovi in un dato territorio proprio perché essa si configura quale strumento che permette alla comunità di identificare e raggiungere i suoi membri più *deboli*, mettendoli così in condizione di essere tutelati. Come specificato dalla Legge 1228/54 all'art. 1, nell'Anagrafe della Popolazione Residente devono essere iscritte *non solo* le posizioni relative alle singole persone, famiglie e convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza, ma anche le posizioni relative alle persone *senza fissa*[2] *dimora* che hanno stabilito nel Comune il proprio *domicilio*, termine col quale si fa riferimento al luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari ed interessi.

---

[1] Pezzana P., "Lo scivolo degli invisibili", in Dossier *Nella casa dei barboni ci soffia il vento*, (a cura di) Frioni F., in www.volontariato.lazio.it, 2009, p. 31

[2] Termine utilizzato in riferimento alla dimensione strettamente *anagrafico-amministrativa del fenomeno*

Tuttavia, si assiste frequentemente alla *negazione del diritto alla residenza* da parte delle stesse istituzioni che dovrebbero garantirlo, ovvero i comuni e gli ufficiali d'anagrafe. Questo *rapporto distorto* tra il cittadino e lo sportello pubblico è dovuto non solo a *malintesi* sul dato normativo ma anche, e soprattutto, a *secondi fini* riguardanti le politiche di bilancio dei comuni. Il timore principale deriva dalla convinzione che dalla concessione della residenza possano derivare oneri supplementari ed imprevisti, soprattutto a livello assistenziale.

Eppure, come sottolineato dall'avvocato A. Mumolo[3], si tratta solo di un'*analisi parziale*. Infatti, non concedere la residenza significa *alimentare un circuito vizioso* perché, negando ad una persona questo diritto fondamentale, la si condanna a rimanere nelle maglie dell'assistenzialismo, negando così il primo lasciapassare verso un possibile percorso di recupero. La motivazione che spinge i comuni ad assumere spesso tale atteggiamento, prosegue Mumolo[4], si può rintracciare nella speranza che il richiedente *"vada ad un certo punto a disturbare in un'altra città. Ricorda da vicino quella che in ambito ambientalista si chiama sindrome «Nimby», acronimo di «Not In My Back Yard» (non nel mio cortile). Si riconosce come necessario, o comunque possibile, l'oggetto del contendere, ma, contemporaneamente, non lo si vuole nel proprio territorio per via delle eventuali controindicazioni"*.

La concessione della residenza rappresenta il primo passo per il soggetto per intraprendere un percorso di *reinserimento sociale*, permettendogli non solo di vedersi riconosciuti i diritti garantiti dalla Costituzione, ma anche di tessere nuove reti relazionali, sociali, politiche e professionali indispensabili per riqualificarsi come cittadino. Inoltre, l'importanza della residenza è testimoniata anche dal fatto che senza di essa non è possibile di beneficiare del *gratuito patrocinio* a spese dello Stato.

Per sopperire a queste gravi carenze legislative è nata l'*"Associazione Avvocato di Strada Onlus"* che si occupa della *tutela giuridica* gratuita ed organizzata delle persone senza dimora. Essa da tempo lotta per il *riconoscimento* del diritto alla residenza, problematica che è stata oggetto della *prima causa* affrontata dagli avvocati di strada. Questa ha costituito il *primo riferimento giurisprudenziale* in materia ed ha

[3] *Intervista all'avvocato Antonio Mumolo*, in "Shaker. Pensieri senza dimora", n. 9, 2009
[4] Ibidem

rappresentato un precedente di grande valore. Offrendo una *corretta interpretazione* delle norme che regolano l'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora, ha reso possibile un forte cambiamento nelle opportunità di *riscatto sociale* di coloro le cui condizione di emarginazione sociale impedivano ogni riconoscimento dei diritti.

L'analisi condotta nel presente elaborato evidenzia come la residenza sia un *diritto* fondamentale, un punto di partenza, un'ancora sociale, politica e giuridica che rende possibile un percorso di ricostruzione dell'identità: *"non si può considerare civile un Paese che non sappia guardare in volto i propri membri più deboli ed assumere responsabilità nei loro confronti, ed è responsabilità ed interesse di tutti, non solo di alcuni"*.[5]

[5] Pezzana P., "Lo scivolo degli invisibili", cit.

Bibliografia

AA.VV., *I diritti e la povertà. L'esperienza di Avvocato di Strada*, Bologna, Edizioni Sigem, 2004

AA.VV., "Il progetto Avvocato di Strada", in www.ristretti.it, 2005

AA.VV., *Il residente della repubblica*, in "Shaker. Pensieri senza dimora", n. 3, 2009

AA.VV., (a cura del) Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Senza dimora. Storie, vissuti, aspettative delle persone senza dimora in cinque aree metropolitane", in *Quaderni della ricerca sociale 10*, 2010

Anonimo, Voce: "Domicilio e residenza", in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, pp. 187-189, 1957

Anonimo, Voce: "Domicilio, residenza e dimora", in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, pp. 189-207, 1957

Anonimo, Voce: "Domicilio di soccorso", in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, pp. 207-209, 1957

Anonimo, "Avvocati di strada per la tutela dei diritti delle persone senza fissa dimora", in *Bologna Forense*, n. 2, 2001

Avvocato di Strada, *Rapporto sull'assistenza legale in Italia a favore delle persone senza dimora*, in www.avvocatodistrada.it, 2012

Bernardis M., *Iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora. Vulnus della legge 94/2009*, in www.immigrazione.biz, 2010

Bindi L., "Politiche della residenzialità. Antropologia della città e della esclusione sociale", in www.diritto.it, 2000

Candian A. D., Voce: "Domicilio, residenza e dimora", 1991, in archivio *Digesto*, in www.leggiditalia.it

Cascini G., "L'assistenza legale dei meno abbienti: una riforma che non può più attendere", in *Questione Giustizia*, 1998

Cramerotti R., Burgisano C., Bussadori V., Gualdi M. (a cura di) “Iscrizione anagrafica e diritto di residenza per i cittadini Ue e non comunitari”, in *Quaderni contro le discriminazioni*, n. 3, 2012

Casoni G., “L’iscrizione del senza fissa dimora frequentemente «suggerito» all’ufficiale d’anagrafe: un caso dubbio, l’interpretazione della norma e le osservazioni dell’ISTAT”, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 12, 2011

Del Giudice F. (a cura di) *La Costituzione Esplicata*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, VII edizione, 2008

Fio.PSD, *Diritti&Servizi*, Rivista della Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora, 2004

Fio.PSD, *Cittadinanza attiva per tutti è prevenzione della grave marginalità adulta*, 2004

Fio.PSD, *Diario di un diritto negato. L’iter parlamentare del «pacchetto sicurezza» e la residenza anagrafica delle persone senza dimora*, 2009

Forchielli P., “Domicilio, residenza e dimora”, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1964, in www.iusexplorer.it/enciclopedia

Frioni F. (a cura di), Dossier “Nella casa dei barboni ci soffia il vento”, in www.volontariato.lazio.it, 2009

Gnocchi R. (a cura di) *Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi e confronto tra modelli diversi*, Roma, Carocci Editore, 2009

ISTAT *Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE - metodi e norme*, 1992

Landi G., “Domicilio, residenza e dimora” in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1964, in www.iusexplorer.it/enciclopedia

Landuzzi C., Pieretti G. (a cura di) *Servizio sociale e povertà estreme. Accompagnamento sociale e persone senza dimora*, Milano, Franco Angeli, 2008

Lucarelli E., “Sulla iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora”, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 5, 1995

Lucarelli E., “Sulle norme concernenti l’iscrizione in anagrafe delle persone senza fissa dimora”, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 4, 1998

Macrì G., “Tutela giudiziaria ed extragiudiziaria del soggetto senza-fissa-dimora”, cap. 3, in *Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio. Aspetti sociologici e giuridici*, 2004

Manese G., “Una rilettura dell’iscrizione in anagrafe dei senza fissa dimora”, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 1, 2006

Menna M., Murru A., Savigni S., “L’assistenza legale alle persone senza fissa dimora”, in *I diritti e la povertà. L’esperienza di Avvocato di Strada*, Bologna, Edizioni Sigem, 2004

Minardi R., “Residenza fittizia: un diritto per le persone senza fissa dimora e per i senza tetto”, fio.PSD, 2005

Minardi R., “Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti”, in *I servizi demografici*, n. 4, 2005

Minardi R., “Le modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal «decreto sicurezza». L’iscrizione delle persone senza fissa dimora”, in *I Servizi Demografici*, n. 10, 2009

Minardi R., Palmieri L., *La riforma dell’anagrafe. Il cambio di residenza in tempo reale e il nuovo procedimento di iscrizione anagrafica*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012

Molteni W., *Io sono nessuno*, Milano, Baldini&Castoldi Editore, 2012

Morozzo della Rocca P., “Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche”, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, Milano, Giuffrè, 2003

Morozzo della Rocca P., “Le nuove regole sull’iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora”, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 11, 2009

Mumolo A., Giordano C., “Giustizia ad ostacoli. Un percorso comune europeo verso la tutela dei diritti dei più fragili”, in *Diario Europeo*, 2013

Mumolo A., “Avvocato di Strada: risultati ottenuti e prospettive”, in *I diritti e la povertà. L’esperienza di Avvocato di Strada*, Bologna, Edizioni Sigem, 2004

Mumolo A., Pizzi P., “Il diritto alla residenza: la prima causa degli avvocati di strada” in *I diritti e la povertà. L’esperienza di Avvocato di Strada*, Bologna, Edizioni Sigem, 2004

Pezzana P., “Lo scivolo degli invisibili”, in Dossier *Nella casa dei barboni ci soffia il vento*, (a cura di) Frioni F., in www.volontariato.lazio.it, 2009, p. 31

Pezzana P., “Politiche di welfare e supporto di rete”, in *Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi e confronto tra modelli diversi*, (a cura di) Gnocchi R., Roma, Carocci Editore, 2009, pp. 277-305

Pizzo G., “Le persone senza fissa dimora del «pacchetto sicurezza»”, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 4, 2010

Renard D., “Une définition institutionnelle du lien social: la question du domicilie de secours”, Revve Française de Science Politique, 38e année, n. 3, 1988

Richter P., “Il nuovo procedimento del cambio di residenza in tempo reale”, in www.diritto.it, 2012

Rosa S., “Anagrafe della popolazione”, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 1958, in www.enciclopedia.giuffre.it

Rossi E., “Anagrafe della popolazione”, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 1997, in www.enciclopedia.giuffre.it

Vercelli O., “La gestione, in anagrafe, delle persone «senza fissa dimora», in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 3, 1999

Vercelli O., “La categoria anagrafica dei «senza fissa dimora»: quale significato ha ancora?”, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 7, 2006

Vigani Alberto A., “Guida breve per l’accesso al gratuito patrocinio”, in www.avvocatogratis.com, 2013

Zuccari F. (a cura di) *Via Modesta Valenti: una strada per vivere*, Roma, Armando Editore, 2004

Rassegna stampa

Non nel mio giardino, in “Piazza Grande”, n. 133, 04/07/2005

Avvocato di strada: ecco il popolo dei “nuovi invisibili”, in “Avvenire”, 02/04/2008

Quando l’indirizzo diventa “Via Senzatetto”, in “L’Unità”, 02/04/2008

Intervista all’avvocato Antonio Mumolo, in “Shaker. Pensieri senza dimora”, n. 9, 2009

Intervista a Paolo Pezzana, in “Shaker. Pensieri senza dimora”, n. 9, 2009

Senza fissa dimora: le conseguenze del «Pacchetto Sicurezza», intervista dell’avv. Antonio Mumolo da parte di Maria Fusca in www.nannimagazine.it, 09/03/2009

Anziani senza dimora. Un progetto dell’Associazione Avvocato di Strada Onlus, in “Piazza Grande”, n. 156, 07/08/09

Barbone sei e barbone rimani, intervista ad Antonio Mumolo in www.viaemilianet.it, 09/09/2009

Avvocato di Strada. Quando il senza tetto sale al foro, intervista ad Antonio Mumolo in www.cafebabel.it, 21/01/2011

Si puniscono i poveri, Alessandra Testa, in “Cronaca di Bologna”, in www.antoniomumolo.it, 04/02/2011

Tutti al Verde, in “Piazza Grande”, febbraio 2012

L'avvocato dei senza dimora "Così cambio vita agli ultimi", in “Repubblica Sera” intervista Antonio Mumolo, in www.antoniomumolo.it, 22/08/2012

Tuteliamo i diritti degli ultimi, in Edizione siciliana del quotidiano “La Discussione”, in www.avvocatodistrada.it, 20/11/2012

Quando l'avvocato è 'buono', in "L'Espresso", in www.avvocatodistrada.it, 26/11/2012

Pacchetto sicurezza di Maroni è incostituzionale. Mumolo: "Non si può negare la residenza anagrafica per la mancanza di requisiti igienico-sanitari", in www.africanews.it, 21/01/2013

Chi finisce per strada senza residenza viene privato di ogni diritto, intervista ad A. Mumolo, in www.avantionline.it, 24/01/2013

Quelle vite a margine a cui diamo aiuto, in "Gazzetta del Mezzogiorno", in www.avvocatodistrada.it, 03/02/2013

Vite ai margini, la stazione come casa, in "Corriere del Giorno", in www.avvocatodistrada.it, 03/02/2013

Avvocati di strada in difesa dei più deboli, in "Cinque Giorni", quotidiano di Roma, in www.avvocatodistrada.it, 05/03/2013

Avvocati di strada, 700 volontari per difendere i diritti più deboli, in "La Repubblica", in www.avvocatodistrada.it, 02/05/2013

Aumentano le aggressioni ai senza tetto, i nuovi poveri nel mirino dei bulli, un servizio dedicato ad Avvocato di Strada e al rapporto sulle attività del 2012 in www.nuovasocieta.it, 09/05/2013

Audio

Avvocato di strada, “Radio 1 Rai”, in www.avvocatodistrada.it, 10/03/2012

La tutela delle persone senza dimora, “Radio Scarp”, la radio del giornale di strada milanese “Scarp de tennis”, intervista il presidente dell’Associazione Avvocato di strada Onlus Antonio Mumolo, in www.avvocatodistrada.it, 26/09/2012

Le nuove sedi di Avvocato di strada, “Radio Articolo 1” intervista Antonio Mumolo, in www.avvocatodistrada.it, 15/05/2013

Oltre 2500 nel 2012 gli assistiti dall'associazione Avvocato di Strada, in occasione della presentazione del rapporto annuale sulle attività di Avvocato di Strada Antonio Mumolo, presidente dell’Associazione, è stato intervistato da “Radio Vaticana”, in www.avvocatodistrada.it, 16/05/2013

Residenza e diritto alla salute, “Rai Radio 1” intervista Emilio Robotti di Avvocato di Strada Genova, in www.avvocatodistrada.it, 14/08/2013

Video

Perrotta M., *Perdo i diritti per strada* (dedicato all’Associazione Avvocato di Strada) in “Paradossi Italiani”, rubrica in onda sabato notte all’interno del Tg3 Notte, in www.avvocatodistrada.it, 10/11/2012

Sitografia

www.africanews.it

www.altrodiritto.unifi.it

www.antoniomumolo.it

www.anusca.it

www.avantionline.it

www.avvocatodistrada.it

www.avvocatogratis.com

www.cafebabel.it

www.cittadinanzattiva.it

www.diritto.it

www.enciclopedia.giuffre.it

www.fiopsd.org

www.governo.it

www.ilresidentedellarepubblica.it

www.immigrazione.biz

www.interno.gov.it

www.istat.it

www.iusexplorer.it

www.leggiditalia.it

www.meltingpot.org

www.nannimagazine.it

www.nuovasocietà.it

www.piazzagrande.it

www.programmaintegra.it

www.regione.emilia-romagna.it

www.ristretti.it

www.senato.it

www.studio-avvocato-penale.it

www.viaemilianet.it

www.volontariato.lazio.it

Ringraziamenti

Grazie al mio relatore, il Prof. Maurizio Bergamaschi, per l'attenzione che mi ha dedicato e per i consigli durante la stesura dell'elaborato.

Grazie all'Associazione Avvocato di Stada Onlus che mi ha permesso di partecipare al Convegno *La residenza anagrafica. Un diritto di tutti?* organizzato in collaborazione con la Caritas Diocesana di Piacenza e Bobbio (Piacenza, 01/03/2013).

Grazie al Prof. Romano Minardi, per la sua grande disponibilità e per l'interesse che ha mostrato nei confronti dell'argomento da me trattato.

Grazie alla mia famiglia, che da sempre mi ha sostenuta, incoraggiata, supportata e soprattutto sopportata in questo lungo percorso. Un particolare ringraziamento lo devo a Giulia, mia sorella, che mi è sempre stata vicina nei momenti di difficoltà.

Grazie a mia zia e a mia nonna per aver sempre creduto in me.

Allegati

- Carta dei Valori, Fio.PSD
- Documentazione legislazione anagrafica:
  - Legge n. 1228 del 24 dicembre 1954
  - d.P.R. n. 223 del 30 maggio 1989
  - Delibera della Giunta Comunale di Roma (Dipartimento V) per l'istituzione della posizione anagrafica "Via Modesta Valenti" per le persone senza fissa dimora presenti abitualmente sul territorio comunale e prive di domicilio
  - Circolare del Ministero dell'Interno n. 8 del 29 maggio 1995
  - Circolare del Ministero dell'Interno n. 1 del 14 gennaio 2013
  - Il parere del Consiglio di Stato Sezione Prima - Adunanza di Sezione del 13 giugno 2012
  - Ricorso concessione residenza ex art. 700 c.p.c. per l'immediata concessione della residenza nel Comune di Bologna
  - Giudice di Pace di Bologna sul diritto di residenza
- Obiettivi e Statuto dell'Associazione Avvocato di Strada Onlus

Carta dei Valori – Fio.PSD

1. La Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora è fondata sul riconoscimento dei principi di uguaglianza formale e sostanziale, solidarietà, giustizia sociale, non discriminazione per tutti gli uomini e le donne, così come espressi dalla Costituzione Italiana e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

2. Il valore fondamentale della fio.PSD è la persona umana, realtà vivente che si realizza attraverso la relazione e l'incontro con l'altro, portatrice di dignità e diritti insopprimibili da riconoscere, tutelare, difendere e promuovere in ogni condizione, specie nelle situazioni di emarginazione e povertà estrema.

3. L'azione sociale, culturale e politica di fio.PSD è guidata dal principio fondamentale di centralità della persona, che implica la partecipazione della persona, con la sua storia, le sue relazioni, la sua cultura i suoi bisogni, le sue aspettative, le sue speranze, le sue risorse nell'elaborazione delle politiche e di ogni intervento di aiuto.

4. fio.PSD riconosce nella persona senza dimora a qualunque titolo presente in una comunità un soggetto sociale pienamente titolare di diritti, doveri ed opportunità, la cui dignità e le cui possibilità di godere di una vita migliore sono di fatto negate dalle condizioni di povertà nelle quali è costretta a vivere.

5. La grave emarginazione comporta per la persona una dimensione degradante di povertà di relazioni e di affetti, di assoggettamento alle costrizioni del bisogno, della malattia, della sofferenza, dello stigma e dell'ingiustizia sociale, nella quale la sua dignità viene negata e dentro la quale viene fortemente limitato il libero arbitrio e la libertà personale. Nell'esperienza maturata dalla fio.PSD si riscontra che la grave emarginazione non è una scelta ma è l'adattamento alle conseguenze di un processo di esclusione che la persona subisce.

6. fio.PSD considera la persona senza dimora come un soggetto in stato di povertà materiale ed immateriale, portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme, che non si esaurisce alla sola sfera dei bisogni primari ma che investe l'intera sfera delle necessità e delle aspettative della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo ed affettivo.

7. fio.PSD non crede, sulla base della propria esperienza, nella cronicità personale e sociale della condizione di grave emarginazione e ritiene ogni persona senza dimora, nel rispetto dei modi e dei tempi adeguati alle proprie necessità, se adeguatamente sostenuta, capace di evolvere dalla propria condizione e di esprimere una propria progettualità di vita significativa ed alternativa alla marginalità.

8. Per questi motivi fio.PSD concepisce e promuove l'intervento con la persona senza dimora come un intervento complesso e progettuale, di accoglienza ed accompagnamento individuale, che può anche cominciare dal soddisfacimento dei bisogni primari ma sempre in un'ottica evolutiva e mai limitandosi ad esso.

9. La possibilità di accedere a relazioni di aiuto e percorsi di reinserimento sociale e promozione umana di tipo progettuale, personalizzato e professionale è considerata da fio.PSD un diritto delle persone senza dimora, esigibile nella rete dei servizi.

10. In conformità al dettato della Costituzione Italiana, fio.PSD ritiene che alla garanzia di tale diritto debbano provvedere le Istituzioni pubbliche valorizzando nell'ottica della sussidiarietà e della partecipazione corresponsabile alla funzione pubblica, l'apporto, le esperienze, le competenze di tutti i soggetti non istituzionali operanti nel settore.

11. fio.PSD ritiene che le politiche e gli interventi debbano superare la logica dell'emergenza che limita la loro efficacia, promuovendo – al contrario – un'attenzione permanente e trasversale al contrasto dell'esclusione sociale.

12. Per questo motivo fio.PSD ritiene che il lavoro di comunità, la partecipazione effettiva, l'allargamento dei processi di governance territoriale del sistema di interventi e servizi sociali siano la via principale attraverso la quale, insieme, le istituzioni, i cittadini e le loro formazioni sociali intermedie possono contrastare la grave emarginazione.

13. fio.PSD promuove il lavoro di rete locale, regionale, nazionale e internazionale come principale modalità politica, culturale ed operativa per sostenere le persone senza dimora, sviluppare politiche e modalità di intervento efficaci contro la grave marginalità, costruire coesione sociale, favorire la crescita di modelli di sviluppo

solidali e sostenibili nei quali la persona in stato di grave emarginazione è valorizzata come risorsa per l'intera società.

14. Al fine di perseguire tali valori, fio.PSD è costituita come organismo di secondo livello; applicando il principio di sussidiarietà essa non opera direttamente a contatto con le persone senza dimora ma è a loro costante servizio, secondo i principi e la modalità indicate dallo statuto, attraverso l'azione diretta dei propri soci e il supporto all'attività di questi ultimi.

15. Possono aderire alla Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora tutti coloro che dichiarino di riconoscersi nei valori e nei principi espressi in questa carta, operino in maniera coerente ad essi e possiedano i requisiti previsti dal presente Statuto.

Legge 24/12/1954 n. 1228
Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente
G.U. 12/1/1955 n. 8

Articolo 1

In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente.
Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge.
Gli atti anagrafici sono atti pubblici.
Per l'esercizio delle funzioni di vigilanza di cui all'articolo 12, e' istituito, presso il Ministero dell'interno, l'Indice nazionale delle anagrafi (INA), alimentato e costantemente aggiornato, tramite collegamento informatico, da tutti i comuni.
L'INA promuove la circolarita' delle informazioni anagrafiche essenziali al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche centrali e locali collegate la disponibilita', in tempo reale, dei dati relativi alle generalita' delle persone residenti in Italia, certificati dai comuni e, limitatamente al codice fiscale, dall'Agenzia delle entrate. (1)
Con decreto del Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sentiti il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), il Garante per la protezione dei dati personali e l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), e' adottato il regolamento dell'INA. Il regolamento disciplina le modalita' di aggiornamento dell'INA da parte dei comuni e le modalita' per l'accesso da parte delle amministrazioni pubbliche centrali e locali al medesimo INA, per assicurarne la piena operativita'. (1)

---
(1) Comma prima aggiunto dall'art. 2-quater, DL 27/12/2000, n. 392 e successivamente così sostituito dall'art. 1-novies, D.L. 31/3/2005, n. 44, convertito, con modificazioni, in L. 31/5/2005, n. 88.

Articolo 2

É fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazioni di posizioni anagrafiche, a norma del regolamento, fermo restando, agli effetti dell'art. 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 ove ha il domicilio, e in mancanza di questo, 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.
Il personale diplomatico e consolare straniero, nonché il personale straniero da esso dipendente, non sono soggetti all'obbligo della iscrizione anagrafica.

Articolo 3

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.

Articolo 4

L'ufficiale d'anagrafe provvede alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente ed è responsabile dell'esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici.
Egli ordina gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati, relativi alle loro posizioni anagrafiche, e dispone indagini per accertare le contravvenzioni alle disposizioni della presente legge e del regolamento per la sua esecuzione.
Egli invita le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe. Può interpellare, allo stesso fine, gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati.
Il personale dell'anagrafe ha l'obbligo di osservare il segreto su tutte le notizie di cui viene a conoscenza a causa delle sue funzioni.

Articolo 5

L'ufficiale d'anagrafe che sia venuto a conoscenza di fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche per i quali non siano state rese le prescritte dichiarazioni, deve invitare gli interessati a renderle.
In caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale d'anagrafe provvede di ufficio, notificando all'interessato il provvedimento stesso. Contro il provvedimento d'ufficio è ammesso ricorso al prefetto.

Articolo 6

Gli ufficiali di stato civile devono comunicare il contenuto degli atti dello stato civile e delle relative annotazioni all'ufficio d'anagrafe del Comune di residenza delle persone cui gli atti o le annotazioni si riferiscono.

Articolo 7

Nei Comuni con separati uffici di stato civile possono essere istituite, con decreto del prefetto della Provincia, separate anagrafi autonome con la stessa circoscrizione territoriale dei corrispondenti uffici di stato civile.
Le circoscrizioni territoriali degli uffici separati di stato civile di uno stesso Comune, preveduti dall'art. 2 dell'ordinamento dello stato civile approvato con regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, devono corrispondere ad una o più frazioni geografiche di cui al primo comma dell'art. 9 della presente legge. Questa disposizione non si applica agli uffici separati dei quartieri delle grandi città.

Articolo 8

In ogni Comune deve essere tenuto lo schedario della popolazione temporanea.
La popolazione temporanea è costituita dalle persone che, dimorando nel Comune da non meno di quattro mesi, non vi abbiano, tuttavia, fissata la residenza.

Il presente articolo si intende abrogato per effetto della legge 10/02/61 n. 5, che a sua volta ha apportato modifiche alla legge 29/04/49 n. 264

Articolo 9

Il Comune provvede alla individuazione e delimitazione delle località abitate, alla suddivisione del territorio comunale in frazioni geografiche con limiti definiti in base alle condizioni antropogeografiche rilevate, ed alla esecuzione degli adempimenti connessi, che saranno prescritti dal regolamento.
I limiti ed i segni relativi agli adempimenti anzidetti saranno tracciati su carte topografiche concernenti il territorio comunale.
Il piano topografico costituito dalle carte di cui al comma precedente sarà sottoposto, per l'esame e l'approvazione, all'Istituto centrale di statistica e sarà tenuto al corrente a cura del Comune.

Articolo 10

Il Comune provvede alla indicazione dell'onomastica stradale e della numerazione civica.
La spesa della numerazione civica può essere posta a carico dei proprietari dei fabbricati, con la procedura prevista dal secondo comma dell'art. 153 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148.
I proprietari di fabbricati provvedono alla indicazione della numerazione interna.

Articolo 11

Chiunque avendo obblighi anagrafici contravviene alle disposizioni della presente legge ed a quelle del regolamento è punito, se il fatto non costituisce reato più grave, con l'ammenda da lire 50.000 a lire 250.000 (1).
Per le persone residenti nei territori dello Stato in seguito ad immigrazione dall'estero, che non hanno provveduto a curare la propria iscrizione e quella delle persone sottoposte alla loro (patria) potestà o tutela nell'anagrafe del Comune dove dimorano abitualmente o, se non hanno fissa dimora, ai sensi del precedente art. 2, nonché per chiunque consegue l'iscrizione contemporanea nell'anagrafe di più Comuni, si applica l'ammenda da lire 100.000 a lire 500.000.
Entro dieci giorni dalla contestazione o notificazione della contravvenzione, fatta eccezione per le ipotesi previste dal comma precedente, il colpevole è ammesso a fare oblazione mediante pagamento della somma di lire 500 (2) nelle mani dell'ufficiale d'anagrafe che ha accertato la contravvenzione.
Le somme riscosse a titolo di ammenda per le contravvenzioni previste nel presente articolo, sia in seguito a condanna, sia per effetto di oblazione, spettano al Comune.

---
(1) La sanzione originaria è stata sostituita con quella prevista dall'art. 32, legge 24/11/81, n. 689
(2) Si veda ora l'art. 16, legge 24/11/81, n. 689

Articolo 12

La vigilanza sulla tenuta delle anagrafi della popolazione residente è esercitata dal Ministero dell'interno e dall'Istituto centrale di statistica.
Nessuna annotazione sugli atti anagrafici, in aggiunta a quelle previste dalla presente legge e dal regolamento, può essere disposta senza l'autorizzazione del Ministero dell'interno d'intesa con l'Istituto centrale di statistica.

Articolo 13

Su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con i Ministri per l'interno, per la grazia e giustizia e per il tesoro sarà emanato il regolamento per l'esecuzione della presente legge.

(G.U., 8 giugno, n. 132).

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 maggio 1989, n. 223

APPROVAZIONE DEL NUOVO REGOLAMENTO ANAGRAFICO DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE [1].

[1] A decorrere dalla data di nomina del primo governo costituito a seguito delle prime elezioni politiche successive all'entrata in vigore del d.lg. 30 luglio 1999, n. 300, le prefetture sono trasformate in uffici territoriali del governo; il prefetto preposto a tale ufficio nel capoluogo della regione assume anche le funzioni di commissario del governo (art. 11, d.lg. 300/1999, cit.).

Preambolo

(Omissis)

DECRETO [1/2]

Articolo 1

(Omissis).

Preambolo

(Omissis)

Capo I
ANAGRAFE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE, UFFICIALE DI ANAGRAFE DELEGATO, FAMIGLIE E CONVIVENZE ANAGRAFICHE

Articolo 1
Anagrafe della popolazione residente.

1. 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.
2. L'anagrafe è costituita da schede individuali, di famiglia e di convivenza.
3. Nelle schede di cui al comma 2 sono registrate le posizioni anagrafiche desunte dalle dichiarazioni degli interessati, dagli accertamenti d'ufficio e dalle comunicazioni degli uffici di stato civile.

Articolo 2
Delega delle funzioni di ufficiale di anagrafe

1. Il sindaco può delegare e revocare in tutto o in parte le funzioni di ufficiale di anagrafe ad un assessore, al segretario comunale o ad impiegati di ruolo del comune ritenuti idonei.
2. In caso di assenza del sindaco, la funzione di ufficiale di anagrafe può essere esercitata dall'assessore delegato o dall'assessore anziano ed, in mancanza degli assessori, dal consigliere anziano.
3. Ogni delega o revoca deve essere approvata dal prefetto come previsto dall'ultimo comma dell'art. 3 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228.

Articolo 3
Popolazione residente

1. Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune.
2. Non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata.

Articolo 4
Famiglia anagrafica

1. Agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune.
2. Una famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona.

Articolo 5
Convivenza anagrafica

1. Agli effetti anagrafici per convivenza s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune.
2. Le persone addette alla convivenza per ragioni di impiego o di lavoro, se vi convivono abitualmente, sono considerate membri della convivenza, purché non costituiscano famiglie a sé stanti.
3. Le persone ospitate anche abitualmente in alberghi, locande, pensioni e simili non costituiscono convivenza anagrafica.

Articolo 6
Responsabili delle dichiarazioni anagrafiche

1. Ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà o la tutela delle dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13. Ciascun componente può rendere inoltre le dichiarazioni relative alle mutazioni delle posizioni degli altri componenti della famiglia.
2. Agli effetti degli stessi adempimenti la convivenza ha un suo responsabile da individuare nella persona che normalmente dirige la convivenza stessa.
3. Le persone che rendono le dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento.

Capo II
ISCRIZIONI, MUTAZIONI E CANCELLAZIONI ANAGRAFICHE

Articolo 7
Iscrizioni anagrafiche

1. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:
a) per nascita, nell'anagrafe del comune ove sono iscritti i genitori o nel comune ove è iscritta la madre qualora i genitori siano iscritti in anagrafi diverse, ovvero, quando siano ignoti i genitori, nell'anagrafe ove è iscritta la persona o la convivenza cui il nato è stato affidato;
b) per esistenza giudizialmente dichiarata;
c) per trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero dichiarato dall'interessato oppure accertato secondo quanto è disposto dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento, tenuto conto delle particolari disposizioni relative alle persone senza fissa dimora di cui all'art. 2, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, nonché per mancata iscrizione nell'anagrafe di alcun comune.
2. Per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse devesi procedere a nuova iscrizione anagrafica.
3. Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel comune, entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo. Per gli stranieri muniti da carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuato entro 60 giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L'ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore (1).
4. Il registro di cui all'art. 2, comma quarto, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e tenuto dal Ministero dell'interno presso la prefettura di Roma. Il funzionario incaricato della tenuta di tale registro ha i poteri e i doveri dell'ufficiale di anagrafe.

(1) Comma così sostituito dall'art. 15, comma 2, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.

Articolo 8
Posizioni che non comportano l'iscrizione anagrafica

1. Non deve essere effettuata, né d'ufficio, né a richiesta dell'interessato, l'iscrizione anagrafica nel comune, per trasferimento di residenza, delle seguenti categorie di persone:
a) militari di leva, nonché pubblici dipendenti e militari di carriera (compresi i carabinieri, il personale di polizia di Stato, le guardie di finanza ed i militari che abbiano, comunque, contratto una ferma) distaccati presso scuole per frequentare corsi di avanzamento o di perfezionamento;
b) ricoverati in istituti di cura, di qualsiasi natura, purché la permanenza nel comune non superi i due anni; tale periodo di tempo decorre dal giorno dell'allontanamento dal comune di iscrizione anagrafica;
c) detenuti in attesa di giudizio.

Articolo 9
Trasferimento di residenza della famiglia

1. Il trasferimento di residenza della famiglia in altro comune comporta, di regola, anche il trasferimento di residenza dei componenti della famiglia stessa eventualmente assenti perché appartenenti ad una delle categorie indicate nell'art. 8.

Articolo 10
Mutazioni anagrafiche

1. La registrazione nell'anagrafe della popolazione residente delle mutazioni relative alle posizioni anagrafiche degli iscritti viene effettuata:
a) ad istanza dei responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento;
b) d'ufficio, per le mutazioni conseguenti alle comunicazioni di stato civile e per movimenti nell'ambito del comune, non dichiarati dall'interessato ed accertati secondo quanto è disposto dall'art. 4 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dall'art. 15, comma 1, del presente regolamento.

Articolo 11
Cancellazioni anagrafiche

1. La cancellazione dall'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:
a) per morte, compresa la morte presunta giudizialmente dichiarata;
b) per trasferimento della residenza in altro comune o all'estero, nonché per trasferimento del domicilio in altro comune per le persone senza fissa dimora;
c) per irreperibilità accertata a seguito delle risultanze delle operazioni del censimento generale della popolazione, ovvero, quando, a seguito di ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, la persona sia risultata irreperibile, nonché, per i cittadini stranieri, per irreperibilità accertata, ovvero per effetto del mancato rinnovo della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 3, trascorso un anno dalla scadenza del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno, previo avviso da parte dell'ufficio, con invito a provvedere nei successivi 30 giorni (1).
2. I nominativi delle persone risultate irreperibili devono essere comunicati, a cura dell'ufficiale di anagrafe, al prefetto entro trenta giorni dall'avvenuta cancellazione per irreperibilità; entro pari termine devono essere segnalate anche le eventuali reiscrizioni. Per le cancellazioni dei cittadini stranieri la comunicazione è effettuata al questore (2).

(1) Lettera così sostituita dall'art. 15, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.
(2) Comma così modificato dall'art. 15, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.

Capo III
ADEMPIMENTI ANAGRAFICI

Articolo 12
Comunicazioni dello stato civile.

1. Devono essere effettuate dall'ufficiale di stato civile le comunicazioni concernenti le nascite, le morti e le celebrazioni di matrimonio, nonché le sentenze dell'autorità giudiziaria e gli altri provvedimenti relativi allo stato civile delle persone.
2. Le comunicazioni relative alle nascite, alle morti ed alle celebrazioni di matrimonio devono essere effettuate mediante modelli conformi agli appositi esemplari predisposti dall'Istituto centrale di statistica.
3. Nei comuni in cui l'ufficio di stato civile è organicamente distinto dall'ufficio di anagrafe, le comunicazioni a quest'ultimo ufficio devono essere effettuate nel termine di tre giorni dalla formazione

dell'atto di stato civile, ovvero dalla trascrizione di atti o verbali formati da altra autorità competente, ovvero dall'annotazione in atti già esistenti di sentenze e provvedimenti emessi da altra autorità.
4. Nei comuni in cui l'ufficio di stato civile non è organicamente distinto da quello di anagrafe, la registrazione sugli atti anagrafici delle notizie relative agli eventi di cui al comma 1, deve essere effettuata nel termine stabilito all'art. 17 del presente regolamento.
5. Le comunicazioni concernenti lo stato civile riflettenti persone non residenti nel comune devono essere effettuate al competente ufficio del comune di residenza entro il termine di dieci giorni con l'osservanza delle disposizioni sull' «ordinamento dello stato civile». Per le persone residenti all'estero le comunicazioni devono essere effettuate con le stesse modalità al competente ufficio del comune nella cui AIRE sono collocate le schede anagrafiche delle stesse persone.

Articolo 13
Dichiarazioni anagrafiche.

1. Le dichiarazioni anagrafiche da rendersi dai responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento concernono i seguenti fatti:
a) trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero;
b) costituzione di nuova famiglia o di nuova convivenza, ovvero mutamenti intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza;
c) cambiamento di abitazione;
d) cambiamento dell'intestatario della scheda di famiglia o del responsabile della convivenza;
e) cambiamento della qualifica professionale;
f) cambiamento del titolo di studio.
2. Le dichiarazioni di cui alle lettere precedenti devono essere rese nel termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. Le dichiarazioni di cui alla lettera a) devono essere rese mediante modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica; ai dichiaranti deve essere rilasciata ricevuta.
3. Le dichiarazioni di cui alle lettere b), c), d), e) ed f), possono essere rese anche a mezzo di lettera raccomandata; le dichiarazioni di cui alle lettere e) ed f) devono essere corredate dalla necessaria documentazione.
4. Le dichiarazioni anagrafiche sono esenti da qualsiasi tassa o diritto.

Articolo 14
Documentazione per l'iscrizione di persone trasferitesi dall'estero.

1. Chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente. Se il trasferimento concerne anche la famiglia, deve esibire inoltre atti autentici che ne dimostrino la composizione, rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di provenienza se straniero o apolide, o dalle autorità consolari se cittadino italiano.
2. (Omissis) (1).

(1) Comma abrogato dall'art. 13, d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, conv. in l. 28 febbraio 1990, n. 39.

Articolo 15
Accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti.

1. Qualora l'ufficiale di anagrafe accerti, a seguito delle indagini di cui all'art. 4 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, che non siano state rese, per fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, le prescritte dichiarazioni di cui all'art. 13 del presente regolamento, deve invitare gli interessati a renderle.
2. Nel caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale di anagrafe provvede ai conseguenti adempimenti e li notifica agli interessati entro dieci giorni.

Articolo 16
Segnalazioni particolari.

1. Quando risulti che una persona o una famiglia iscritta nell'anagrafe del comune abbia trasferito la residenza in altro comune dal quale non sia pervenuta la richiesta di cancellazione, l'ufficiale di anagrafe deve darne notizia all'ufficiale di anagrafe del comune nel quale la persona o la famiglia risulta di fatto trasferitasi, per i conseguenti provvedimenti.
2. Nel caso di persona che dichiari per sé e/o per i componenti della famiglia di provenire dall'estero, l'ufficiale di anagrafe del comune nel quale essa intende stabilire la residenza, prima di procedere all'iscrizione, deve segnalare tale fatto, mediante l'inoltro di una regolare pratica migratoria, all'ufficiale di anagrafe del comune di eventuale precedente iscrizione anagrafica affinché questo, qualora non sia stata a suo tempo effettuata la cancellazione per l'estero, provveda alla cancellazione per emigrazione nel comune che ha segnalato il fatto. L'iscrizione viene pertanto effettuata con provenienza dal comune di precedente iscrizione e non dall'estero; ove la cancellazione per l'estero sia stata invece a suo tempo effettuata, si procede ad una iscrizione con provenienza dall'estero.

Articolo 17
Termine per le registrazioni anagrafiche.

1. L'ufficiale di anagrafe deve effettuare le registrazioni nell'anagrafe entro tre giorni dalla data di ricezione delle comunicazioni dello stato civile o delle dichiarazioni rese dagli interessati, ovvero dagli accertamenti da lui disposti.

Articolo 18
Decorrenza dell'iscrizione e cancellazione anagrafica.

1. Le dichiarazioni rese dagli interessati, di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), del presente regolamento, relative ai trasferimenti di residenza da altro comune o i provvedimenti che le sostituiscono, devono essere trasmessi, entro venti giorni, dall'ufficiale di anagrafe che li ha ricevuti o adottati al comune di precedente iscrizione anagrafica per la corrispondente cancellazione. Le notizie anagrafiche rese dagli interessati all'atto delle dichiarazioni di cui all'art. 13 devono essere controllate, ed eventualmente rettificate, dal comune di precedente iscrizione anagrafica, sulla base degli atti anagrafici in suo possesso. Lo stesso comune, ove lo ritenga necessario, deve disporre gli opportuni accertamenti per appurare se sussistono i motivi per la cancellazione dall'anagrafe. I termini per la registrazione anagrafica di cui all'art. 17 decorrono dal giorno di ricezione della conferma di cancellazione.
2. La cancellazione dall'anagrafe del comune di precedente iscrizione e l'iscrizione nell'anagrafe di quello di nuova residenza devono avere sempre la stessa decorrenza, che è quella della data della dichiarazione di trasferimento resa dall'interessato nel comune di nuova residenza.
3. Il comune di precedente iscrizione, che per giustificati motivi non sia in grado di ottemperare alla richiesta di cancellazione nel termine di venti giorni, deve darne immediata comunicazione al comune richiedente, precisando le ragioni e fissando il termine entro il quale provvederà agli adempimenti richiesti.
4. Qualora, trascorso quest'ultimo termine, non si fosse fatto luogo agli adempimenti richiesti, il comune richiedente ne solleciterà l'attuazione, dando nel contempo comunicazione alla prefettura dell'avvenuta scadenza dei termini da parte del comune inadempiente.
5. Quando, a seguito degli accertamenti, l'ufficiale di anagrafe ritiene di non accogliere la richiesta di iscrizione, deve darne immediata comunicazione all'interessato, specificandone i motivi.
6. Per le persone non iscritte in anagrafe e risultanti abitualmente dimoranti nel comune in base all'ultimo censimento della popolazione, l'iscrizione anagrafica decorre dalla data della dichiarazione resa dall'interessato di cui all'art. 13, comma 1, lettera a), del presente regolamento.
7. Le vertenze che sorgono tra uffici anagrafici in materia di trasferimento di residenza sono risolte dal prefetto se esse interessano comuni appartenenti alla stessa provincia e dal Ministero dell'interno, sentito l'Istituto centrale di statistica, se esse interessano comuni appartenenti a province diverse.
8. Le segnalazioni al Ministero dell'interno vengono effettuate dalle competenti prefetture, dopo aver disposto gli opportuni accertamenti il cui esito viene comunicato, corredato degli atti dei comuni interessati, con eventuale parere.

Articolo 19
Accertamenti richiesti dall'ufficiale di anagrafe.

1. Gli uffici di cui all'art. 4, comma terzo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sono tenuti a fornire all'ufficiale di anagrafe le notizie da esso richieste per la regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente.
2. L'ufficiale di anagrafe è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede l'iscrizione anagrafica. Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica.
3. Ove nel corso degli accertamenti emergano discordanze con la dichiarazione resa da chi richiede l'iscrizione anagrafica, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto è emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza.

Capo IV
FORMAZIONE ED ORDINAMENTO DELLO SCHEDARIO ANAGRAFICO DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE. SCHEDARIO DEGLI ITALIANI RESIDENTI ALL'ESTERO (AIRE)

Articolo 20
Schede individuali

1. A ciascuna persona residente nel comune deve essere intestata una scheda individuale, conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica, sulla quale devono essere indicati il sesso, la data e il comune di nascita, lo stato civile, la professione, arte o mestiere abitualmente esercitato o la condizione non professionale, il titolo di studio, nonché l'indirizzo dell'abitazione.
2. L'inserimento nelle schede individuali di altre notizie, oltre a quelle già previste nella scheda stessa, può essere effettuato soltanto previa autorizzazione da parte del Ministero dell'interno, d'intesa con l'Istituto centrale di statistica, a norma dell'art. 12 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228. Nella scheda riguardante i cittadini stranieri sono comunque indicate la cittadinanza e la data di scadenza del permesso di soggiorno o il rilascio o rinnovo della carta di soggiorno (1).
3. Per le donne coniugate o vedove le schede devono essere intestate al cognome da nubile.
4. Le schede individuali debbono essere tenute costantemente aggiornate e devono essere archiviate quando le persone alle quali sono intestate cessino di far parte della popolazione residente del comune.
(1) Comma così modificato dall'art. 15, d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394.

Articolo 21
Schede di famiglia

1. Per ciascuna famiglia residente nel comune deve essere compilata una scheda di famiglia, conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica, nella quale devono essere indicate le posizioni anagrafiche relative alla famiglia ed alle persone che la costituiscono.
2. La scheda di famiglia deve essere intestata alla persona indicata all'atto della dichiarazione di costituzione della famiglia di cui al comma 1 dell'art. 6 del presente regolamento. Il cambiamento dell'intestatario avviene solo nei casi di decesso o di trasferimento.
3. In caso di mancata indicazione dell'intestatario o di disaccordo sulla sua designazione, sia al momento della costituzione della famiglia, sia all'atto del cambiamento dell'intestatario stesso, l'ufficiale di anagrafe provvederà d'ufficio intestando la scheda al componente più anziano e dandone comunicazione all'intestatario della scheda di famiglia.
4. Nella scheda di famiglia, successivamente alla sua istituzione, devono essere iscritte le persone che entrano a far parte della famiglia e cancellate le persone che cessino di farne parte; in essa devono essere tempestivamente annotate altresì le mutazioni relative alle posizioni di cui al comma 1.
5. La scheda deve essere archiviata per scioglimento della famiglia o per trasferimento di essa in altro comune o all'estero.

Articolo 22
Schede di convivenza.

1. Per ciascuna convivenza residente nel comune deve essere compilata una scheda di convivenza, conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica, nella quale devono essere indicate le posizioni anagrafiche relative alla medesima, nonché quelle dei conviventi residenti.
2. Sul frontespizio della scheda devono essere indicati la specie e la denominazione della convivenza ed il nominativo della persona che normalmente la dirige.

3. Nella scheda di convivenza, successivamente alla sua istituzione, devono essere iscritte le persone che entrano a far parte della convivenza e cancellate le persone che cessano di farne parte.
4. La scheda di convivenza deve essere tenuta al corrente delle mutazioni relative alla denominazione o specie della convivenza, al responsabile di essa, alla sede della stessa ed alle posizioni anagrafiche dei conviventi.
5. La scheda di convivenza deve essere archiviata per cessazione della convivenza o per trasferimento di essa in altro comune o all'estero.

Articolo 23
Conservazione delle schede anagrafiche nelle anagrafi gestite con elaboratori elettronici.

1. Le schede individuali, di famiglia e di convivenza devono essere conservate e costantemente aggiornate anche se le anagrafi sono gestite con elaboratori elettronici, salvo in casi in cui una diversa gestione sia stata, a richiesta, autorizzata da parte del Ministero dell'interno, d'intesa con l'Istituto centrale di statistica.
2. Gli uffici anagrafici che utilizzano elaboratori elettronici devono adottare tutte le misure di sicurezza atte a garantire nel tempo la perfetta conservazione e la disponibilità dei supporti magnetici contenenti le posizioni anagrafiche dei cittadini.

Articolo 24
Ordinamento e collocazione delle schede individuali.

1. Le schede individuali devono essere collocate in ordine alfabetico di cognome e nome dell'intestatario. È data facoltà all'ufficiale di anagrafe di raccoglierle in schedari separati, per sesso.
2. Le schede degli stranieri devono essere collocate in uno schedario a parte.

Articolo 25
Ordinamento e collocazione delle schede di famiglia e di convivenza.

1. Le schede di famiglia e di convivenza devono essere collocate in ordine alfabetico di area di circolazione e, per ciascuna area di circolazione, in ordine crescente di numero civico, scala, corte ed interno.

Articolo 26
Archiviazione degli atti.

1. Le schede individuali e le schede di famiglia e di convivenza archiviate devono essere conservate a parte; le schede individuali devono essere collocate secondo l'ordine alfabetico del cognome e nome dell'intestatario e quelle di famiglia e di convivenza secondo il numero d'ordine progressivo che sarà loro assegnato all'atto dell'archiviazione; tale numero deve essere riportato sulle rispettive schede individuali, anche se archiviate precedentemente.

Articolo 27
Anagrafe degli italiani e residenti all'estero (AIRE)

1. La costituzione e la tenuta dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) è disciplinata dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470, e dal relativo regolamento di esecuzione.

Capo V
UFFICI ANAGRAFICI PERIFERICI, ANAGRAFI SEPARATE, SCHEDARIO DELLA POPOLAZIONE TEMPORANEA

Articolo 28
Uffici anagrafici periferici

1. Per una migliore funzionalità dei servizi anagrafici è consentita ai comuni che gestiscono le anagrafi con l'impiego di elaboratori elettronici l'istituzione di uffici periferici collegati con l'anagrafe centrale

mediante mezzi tecnici idonei per la raccolta delle dichiarazioni anagrafiche ed il rilascio delle certificazioni.

Articolo 29
Istituzione delle anagrafi separate

1. L'istituzione delle anagrafi separate di cui all'art. 7 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, può essere disposta dal prefetto qualora esista un separato ufficio di stato civile.
2. Delle istituzioni effettuate il prefetto dovrà dare notizia al Ministero dell'interno ed all'Istituto centrale di statistica.

Articolo 30
Attribuzioni delle anagrafi separate

1. Le anagrafi separate funzionano da organi periferici dell'anagrafe comunale. Esse ricevono le comunicazioni dello stato civile e le dichiarazioni delle persone residenti o che intendono stabilire la residenza nelle circoscrizioni nelle quali sono istituite. Esse provvedono altresì al rilascio delle certificazioni anagrafiche.

Articolo 31
Corrispondenza delle anagrafi separate con l'anagrafe centrale

1. L'originale delle schede di famiglia e di convivenza, nonché delle schede individuali che vengono formate presso le anagrafi separate viene trasmesso all'anagrafe centrale. Copia di dette schede viene custodita presso l'anagrafe separata per gli adempimenti di cui all'art. 30, con le modalità previste nel presente regolamento per l'ordinamento e la collocazione delle schede anagrafiche.
2. Ogni mutazione delle posizioni di cui all'art. 1 comma 3, del presente regolamento deve essere riportata con la stessa decorrenza tanto nell'originale quanto nella copia.
3. Qualora gli adempimenti di cui all'art. 29 possano essere più agevolmente assicurati con l'impiego di idonei mezzi tecnici, le anagrafi separate vengono dispensate dalla tenuta delle copie delle schede.

Articolo 32
Schedario della popolazione temporanea.

1. Lo schedario della popolazione temporanea concerne i cittadini italiani o gli stranieri che, essendo dimoranti nel comune da non meno di quattro mesi, non si trovano ancora in condizione di stabilirvi la residenza per qualsiasi motivo. Gli stranieri dimoranti nel comune da non meno di quattro mesi sono comunque iscritti nello schedario della popolazione temporanea quando non siano in possesso del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno di cui al comma 2 dell'art. 14.
2. L'iscrizione viene effettuata a domanda dell'interessato o d'ufficio quando l'ufficiale di anagrafe venga a conoscenza della presenza della persona nel comune da non meno di quattro mesi.
3. L'iscrizione nello schedario della popolazione temporanea esclude il rilascio di certificazioni anagrafiche.
4. La revisione dello schedario della popolazione temporanea deve essere effettuata periodicamente, almeno una volta l'anno, allo scopo di eliminare le schede relative a persone non più dimoranti temporaneamente nel comune:
a) perché se ne sono allontanate o sono decedute;
b) perché vi hanno stabilito la dimora abituale.
5. Ogni iscrizione o cancellazione dallo schedario deve essere comunicata all'ufficiale di anagrafe dell'eventuale comune di residenza.

Capo VI
CERTIFICAZIONI ANAGRAFICHE

Articolo 33
Certificati anagrafici.

1. L'ufficiale di anagrafe rilascia a chiunque ne faccia richiesta, fatte salve le limitazioni di legge, i certificati concernenti la residenza e lo stato di famiglia.
2. Ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici, ad eccezione delle posizioni previste dal comma 2 dell'art. 35, può essere attestata o certificata, qualora non vi ostino gravi o particolari esigenze di pubblico interesse, dall'ufficiale di anagrafe d'ordine del sindaco.
3. Le certificazioni anagrafiche hanno validità di tre mesi dalla data di rilascio (1).

(1) Vedi ora l'art. 2, comma 3, l. 15 maggio 1997, n. 127.

Articolo 34
Rilascio di elenchi degli iscritti nell'anagrafe della popolazione residente e di dati anagrafici per fini statistici e di ricerca

1. Alle amministrazioni pubbliche che ne facciano motivata richiesta, per esclusivo uso di pubblica utilità, l'ufficiale di anagrafe rilascia, anche periodicamente, elenchi degli iscritti nella anagrafe della popolazione residente (1).
2. Ove il comune disponga di idonee apparecchiature, l'ufficiale di anagrafe rilascia dati anagrafici, resi anonimi ed aggregati, agli interessati che ne facciano richiesta per fini statistici e di ricerca.
3. Il comune può esigere dai richiedenti un rimborso spese per il materiale fornito.

(1) Vedi, anche, l'art. 177, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Articolo 35
Contenuto dei certificati anagrafici

1. I certificati anagrafici devono contenere l'indicazione del comune e della data di rilascio; l'oggetto della certificazione; le generalità delle persone cui la certificazione si riferisce, salvo le particolari disposizioni di cui alla legge 31 ottobre 1955, n. 1064; la firma dell'ufficiale di anagrafe ed il timbro dell'ufficio.
2. Non costituiscono materia di certificazione le notizie riportate nelle schede anagrafiche concernenti la professione, arte o mestiere, la condizione non professionale, il titolo di studio e le altre notizie il cui inserimento nelle schede individuali sia stato autorizzato ai sensi dell'art. 20, comma 2, del presente regolamento. Se in conseguenza dei mezzi meccanici che il comune utilizza per il rilascio dei certificati tali notizie risultino sui certificati stessi, esse vanno annullate prima della consegna del documento.
3. Il certificato di stato di famiglia deve rispecchiare la composizione familiare quale risulta dall'anagrafe all'atto del rilascio del certificato.
4. Previa motivata richiesta, l'ufficiale di anagrafe rilascia certificati attestanti situazioni anagrafiche pregresse.

Articolo 36
Ricorsi in materia di certificazioni anagrafiche

1. 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.

Articolo 37
Divieto di consultazione delle schede anagrafiche

1. È vietato alle persone estranee all'ufficio di anagrafe l'accesso all'ufficio stesso e quindi la consultazione diretta degli atti anagrafici. Sono escluse da tale divieto le persone appositamente incaricate dall'autorità giudiziaria e gli appartenenti alle forze dell'ordine ed al Corpo della Guardia di finanza. I nominativi delle persone autorizzate ad effettuare la consultazione diretta degli atti anagrafici devono figurare in apposite richieste dell'ufficio o del comando di appartenenza; tale richiesta deve essere esibita all'ufficiale di anagrafe, unitamente ad un documento di riconoscimento. Resta salvo altresì il disposto dell'art. 33, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.
2. (Omissis) (1).
3. (Omissis) (1).

4. All'ufficiale di anagrafe devono essere comunicati i nomi e gli estremi dei documenti del personale abilitato alla consultazione, il quale opererà secondo modalità tecniche adottate d'intesa tra gli uffici anagrafici comunali e gli organi interessati.

(1) Comma abrogato dall'art. 77, d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445.

(2)

Capo VII
ADEMPIMENTI TOPOGRAFICI ED ECOGRAFICI

Articolo 38
Adempimenti topografici

1. La ripartizione del territorio comunale in sezioni di censimento e le delimitazioni delle località abitate (centri e nuclei abitati), stabilite in occasione del censimento generale della popolazione sugli appositi piani topografici approvati dall'Istituto centrale di statistica, devono rimanere invariate sino al successivo censimento salvo quanto previsto nel comma 3 dell'art. 39.
2. La cartografia concernente le predette ripartizioni viene conservata presso l'ufficio statistica, ove esista, ovvero presso l'ufficio topografico od ecografico; nei comuni nei quali non esistono tali uffici la predetta cartografia viene custodita a cura dell'ufficio anagrafe.
3. Al fine di una migliore gestione dei dati topografici ed ecografici possono essere utilizzate le più avanzate metodologie e tecnologie cartografiche.

Articolo 39
Aggiornamento del piano topografico

1. A cura degli uffici di cui all'art. 38 deve essere formata una copia del piano topografico stabilito in occasione dell'ultimo censimento.
2. In detta copia, devono essere riportate le mutazioni dipendenti dallo sviluppo edilizio, ivi comprese nuove opere pubbliche e simili.
3. Nel periodo intercensuario l'Istituto centrale di statistica impartisce le opportune istruzioni affinché vengano aggiornate periodicamente le delimitazioni delle località abitate in base all'intervenuto sviluppo edilizio.
4. Nello stesso periodo è fatto obbligo ai comuni di segnalare tempestivamente all'Istituto centrale di statistica, oltre che alle regioni competenti, l'insorgere di eventuali contestazioni territoriali.

Articolo 40
Formazione del piano topografico a seguito di variazioni territoriali

1. I comuni costituiti dopo l'ultimo censimento generale della popolazione devono provvedere alla formazione del proprio piano topografico. Del pari devono provvedere alla formazione di un nuovo piano topografico i comuni che, a decorrere dalla data di tale censimento, hanno avuto modifiche territoriali.
2. La formazione di tali piani topografici deve essere effettuata al momento stesso della variazione territoriale, ma facendo riferimento, per quanto concerne la delimitazione delle località abitate, alla situazione rilevata all'ultimo censimento ed agli eventuali successivi aggiornamenti previsti dal comma 4 dell'art. 39.

Articolo 41
Adempimenti ecografici

1. Ogni area di circolazione deve avere una propria distinta denominazione da indicarsi su targhe di materiale resistente.
2. Costituisce area di circolazione ogni spazio (piazza, piazzale, via, viale, vicolo, largo, calle e simili) del suolo pubblico o aperto al pubblico destinato alla viabilità.
3. L'attribuzione dei nomi deve essere effettuata secondo le norme di cui al regio decreto-legge 10 maggio 1923, n. 1158, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, e alla legge 23 giugno 1927, n. 1188, in quanto applicabili.
4. In caso di cambiamento di denominazione dell'area di circolazione deve essere indicata anche la precedente denominazione.

5. Nell'ambito del territorio comunale non può essere attribuita una stessa denominazione ad aree di circolazione dello stesso tipo, anche se comprese in frazioni amministrative diverse.

Articolo 42
Numerazione civica

1. Le porte e gli altri accessi dall'area di circolazione all'interno dei fabbricati di qualsiasi genere devono essere provvisti di appositi numeri da indicarsi su targhe di materiale resistente.
2. L'obbligo della numerazione si estende anche internamente ai fabbricati per gli accessi che immettono nelle abitazioni o in ambienti destinati all'esercizio di attività professionali, commerciali e simili.
3. La numerazione degli accessi, sia esterni sia interni, deve essere effettuata in conformità alle norme stabilite dall'Istituto centrale di statistica in occasione dell'ultimo censimento generale della popolazione e alle successive eventuali determinazioni dell'Istituto stesso.

Articolo 43
Obblighi dei proprietari di fabbricati

1. Gli obblighi di cui all'art. 42 devono essere adempiuti non appena ultimata la costruzione del fabbricato.
2. A costruzione ultimata e comunque prima che il fabbricato possa essere occupato, il proprietario deve presentare al comune apposita domanda per ottenere sia l'indicazione del numero civico, sia il permesso di abitabilità se trattasi di fabbricato ad uso di abitazione, ovvero di agibilità se trattasi di fabbricato destinato ad altro uso.
3. Con la domanda di cui al comma 2 il proprietario del fabbricato deve chiedere, occorrendo, anche la determinazione dei criteri per l'indicazione della numerazione interna da effettuarsi a cura del proprietario stesso. Qualora l'indicazione della numerazione interna non venga effettuata dal proprietario, vi provvede il comune addebitandogli la relativa spesa.
4. La domanda deve essere presentata mediante modello conforme all'apposito esemplare predisposto dall'Istituto centrale di statistica. In essa inoltre dovrà essere indicato il numero totale degli accessi, individuati secondo quanto prescritto nel comma 3 dell'art. 42.

Articolo 44
Comunicazioni da parte degli uffici topografico ed ecografico

1. Nei comuni in cui gli adempimenti topografici ed ecografici sono esplicati da uffici organicamente distinti da quello di anagrafe, gli uffici predetti devono comunicare a quest'ultimo le disposizioni ed i provvedimenti, da essi presi, concernenti l'onomastica delle aree di circolazione e la numerazione civica.
2. Le comunicazioni predette devono essere effettuate entro lo stesso mese in cui i provvedimenti sono stati adottati; per i provvedimenti presi nell'ultima settimana del mese, la comunicazione può aver luogo nei primi sette giorni del mese successivo.

Articolo 45
Stradario

1. In ciascun comune l'ufficio preposto agli adempimenti ecografici deve curare la compilazione e l'aggiornamento dello stradario secondo le indicazioni fornite dall'Istituto centrale di statistica.

Capo VIII
REVISIONI DA EFFETTUARSI IN OCCASIONE DEI CENSIMENTI; ALTRI ADEMPIMENTI STATISTICI

Articolo 46
Revisione delle anagrafi

1. A seguito di ogni censimento generale della popolazione, i comuni devono provvedere alla revisione dell'anagrafe al fine di accertare la corrispondenza quantitativa e qualitativa di essa con le risultanze del censimento.

2. La documentazione desunta dai censimenti per la revisione delle anagrafi è soggetta alle norme che tutelano la riservatezza dei dati censuari.
3. La revisione viene effettuata secondo modalità tecniche stabilite nell'occasione dall'Istituto centrale di statistica.
4. Nell'intervallo tra due censimenti l'anagrafe deve essere costantemente aggiornata, in modo che le sue risultanze coincidano, in ogni momento, con la situazione di fatto relativa al numero delle famiglie, delle convivenze e delle persone residenti nel comune.

Articolo 47
Revisione dell'onomastica stradale e della numerazione civica

1. Nel quadro dei lavori preparatori ai censimenti generali della popolazione, i comuni devono provvedere alla revisione dell'onomastica delle aree di circolazione e della numerazione civica, al fine di adeguarle alla situazione di fatto esistente, avendo particolare riguardo ai cambiamenti di denominazione, all'apertura di nuove strade, a nuove costruzioni, ampliamenti, demolizioni, ecc.
2. La revisione predetta viene effettuata d'ufficio, indipendentemente dalla richiesta dei proprietari dei fabbricati di cui all'art. 43 ed a prescindere dall'eventuale carattere abusivo delle abitazioni di nuova costruzione.
3. È fatto obbligo ai comuni di osservare le modalità tecniche stabilite nell'occasione dall'Istituto centrale di statistica.

Articolo 48
Rilevazioni statistiche concernenti il movimento della popolazione residente

1. Le rilevazioni statistiche concernenti il movimento naturale della popolazione residente ed i trasferimenti di residenza vengono effettuate dall'ufficiale di anagrafe in conformità ai modelli predisposti ed alle istruzioni impartite dall'Istituto centrale di statistica.
2. Ai fini predetti l'ufficiale di anagrafe deve riportare su registri conformi agli appositi esemplari predisposti dall'Istituto centrale di statistica il numero delle iscrizioni e delle cancellazioni effettuate per fatti derivanti dal movimento naturale della popolazione residente e per trasferimenti di residenza.

Articolo 49
Rilevazioni statistiche concernenti le abitazioni

1. I competenti uffici comunali provvedono, nei termini e secondo le istruzioni impartite dall'Istituto centrale di statistica, alle varie rilevazioni di carattere ecografico concernenti, in particolare, le abitazioni di nuova costruzione, gli ampliamenti e le demolizioni.

Articolo 50
Adempimenti dell'ufficio di statistica

1. Nei comuni nei quali esista un ufficio di statistica organicamente distinto ai sensi della legge 16 novembre 1939, n. 1823, i modelli di rilevazione, debitamente compilati in ogni loro parte, devono essere trasmessi all'Istituto centrale di statistica tramite il predetto ufficio, il quale deve curare altresì il controllo tecnico dei dati in essi riportati.

Capo IX
VIGILANZA, SANZIONI E DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 51
Particolari compiti del sindaco

1. Il sindaco è tenuto a provvedere alle attrezzature occorrenti per la conservazione e la sollecita consultazione degli atti anagrafici, tenendo presenti le metodologie e le tecnologie più avanzate per la gestione delle anagrafi.
2. Inoltre il sindaco assicura la regolare esecuzione degli adempimenti topografici ed ecografici.

Articolo 52
Vigilanza del prefetto

1. Il prefetto vigila affinché le anagrafi della popolazione residente e gli ordinamenti topografici ed ecografici dei comuni della provincia siano tenuti in conformità alle norme del presente regolamento e che siano rigorosamente osservati le modalità ed i termini previsti per il costante e sistematico aggiornamento degli atti, ivi compresi gli adempimenti di carattere statistico.
2. La vigilanza viene esercitata a mezzo di ispezioni da effettuarsi, almeno una volta all'anno in tutti i comuni, da funzionari della prefettura appartenenti alle carriere direttiva e di concetto, competenti in materia anagrafica e statistica.
3. L'esito dell'ispezione deve essere comunicato all'Istituto centrale di statistica.

Articolo 53
Vigilanza nelle regioni a statuto speciale

1. Le funzioni che in materia di ordinamento delle anagrafi della popolazione residente sono demandate ai prefetti, vengono esercitate, nelle regioni a statuto speciale nelle quali manchi l'organo prefettizio, dagli organi cui siano state devolute le attribuzioni dei prefetti attinenti a servizi statali svolti dai comuni.

Articolo 54
Vigilanza esercitata dal Ministero dell'interno e dall'Istituto centrale di statistica

1. L'alta vigilanza sulla regolare tenuta delle anagrafi è esercitata dal Ministero dell'interno e dall'Istituto centrale di statistica per mezzo di propri funzionari ispettori.
2. L'Istituto centrale di statistica vigila, tra l'altro, affinché da parte di tutti i comuni siano adottati modelli conformi agli appositi esemplari predisposti dall'Istituto stesso e promuove da parte dei comuni l'adozione di sistemi organizzativi e funzionali dei servizi anagrafici rispondenti ai progressi della tecnica amministrativa ed alle esigenze dei servizi stessi.

Articolo 55
Irregolarità ed inadempienze anagrafiche da parte dei comuni

1. Qualora, a seguito delle ispezioni di cui agli articoli precedenti, risultassero situazioni irregolari nella tenuta delle anagrafi e degli ordinamenti topografici ed ecografici, il prefetto o, rispettivamente, il Ministero dell'interno e l'Istituto centrale di statistica possono disporre ispezioni di carattere straordinario, il cui onere viene posto a carico dei comuni inadempienti, salvo rivalsa nei confronti degli eventuali responsabili.

Articolo 56
Procedura per l'applicazione delle sanzioni

1. Le contravvenzioni alle disposizioni della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, ed a quelle del presente regolamento commesse dalle persone aventi obblighi anagrafici devono essere accertate, con apposito verbale, dall'ufficiale di anagrafe.
2. Il verbale deve espressamente indicare se al contravventore sia stata o meno personalmente contestata la contravvenzione.
3. Al contravventore ammesso a pagare all'atto della contestazione la somma stabilita dall'articolo 11, comma terzo, della citata legge l'ufficiale di anagrafe è tenuto a rilasciare ricevuta dell'eseguito pagamento sull'apposito modulo, da staccare da un bollettario a madre e figlia, vidimato dal sindaco o da un suo delegato.

Articolo 57
Termine per l'adeguamento delle anagrafi al regolamento.

1. Entro un anno dall'entrata in vigore del presente regolamento i comuni devono uniformare ad esso la tenuta delle anagrafi.

Articolo 58
Abrogazione di precedenti norme in materia anagrafica.

1. Sono abrogati il «Regolamento di esecuzione della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, sull'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente», approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1958, n. 136, ed ogni altra disposizione regolamentare contraria al presente regolamento.

Prot. Dip. N. ..... *Deliberazione N. .....*

Prot. Serv. Delib. N. ..... *del .....*

COMUNE DI ROMA

Dipartimento V

DIREZIONE

Schema di deliberazione che si sottopone all'approvazione della Giunta Comunale

OGGETTO: **Istituzione della posizione anagrafica "Via Modesta Valenti" per le persone senza fissa dimora presenti abitualmente sul territorio comunale e prive di domicilio**

AGLI UFFICI

RAGIONERIA GENERALE

SEGRETARIATO GENERALE

IL DIRIGENTE (_____) L'ASSESSORE (_____)

IL DIRIGENTE (_____) L'ASSESSORE (_____)

Visto di conformità
agli obiettivi programmati
IL CAPO DEL DIPARTIMENTO V°
(Dr. Francesco Alvaro)

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO XIII°
(Dr. Carlo Mazzola)

Premesso che L'Amministrazione Comunale ha tra i suoi compiti quello di curare l'inserimento sociale delle persone senza fissa dimora presenti nel territorio cittadino;

che tra le cause di esclusione sociale è da individuarsi la condizione della persona senza fissa dimora che, pur essendo presente abitualmente sul territorio comunale, è priva di un proprio domicilio;

che tale condizione preclude il godimento del diritto di residenza e nega di conseguenza l'accesso ad altri diritti individuali;

che il Regolamento anagrafico della popolazione residente di cui al D.P.R. n. 223 del 30 maggio 1989 prevede che i Comuni si attivino per la creazione di una speciale posizione anagrafica per le persone senza fissa dimora;

PARERI RESI AI SENSI E PER GLI EFFETTI DELL'ART. 49 comma 1
DEL D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267

PARERE TECNICO UFFICIO PROPONENTE	PARERE RAGIONERIA GENERALE	RICHIESTA DI PARERE AL SEGRETARIO GENERALE AI SENSI DELL'ART.97, PUNTO 2 D. Lgs. 18.8.2000, N. 267
Parere favorevole sotto il profilo tecnico-ammnistrativo. …… …… …… …… …… …… **IL DIRIGENTE** ……	Parere favorevole in ordine alla regolarità contabile. …… …… …… …… …… …… **IL DIRIGENTE DELLA U.O.D. DI RAGIONERIA** ……	L'ASSESSORE PARERE SEGRETARIO GENERALE …… …… **IL SEGRETARIO GENERALE** ……

che il 14 febbraio 1994 con Circolare n.19120 e, in seguito, con Circolare n. 54478 del 17 maggio 1995, l'Assessorato alle Politiche Sociali e l'Assessorato alle Politiche Demografiche del Comune di Roma, in applicazione delle disposizioni di legge, hanno istituito alcune posizioni anagrafiche coincidenti con altrettanti sedi di Associazioni di volontariato operanti nel territorio romano a favore delle persone senza fissa dimora, disposte ad offrire tale servizio, permettendo alle persone senza fissa dimora che lo richiedessero di stabilire la propria residenza ai soli fini anagrafici presso una delle Associazioni autorizzate;

che sinora tale servizio, gestito in rete da 15 Associazioni (vedi Allegato) e monitorato dall'Osservatorio delle Povertà Emergenti, istituito con deliberazione G.C.4326 del 10.10.97 in convenzione con la Comunità di Sant'Egidio-ACAP ha permesso a 2.700 persone, di cui 1.500 italiani e 1.200 stranieri, di ottenere la residenza anagrafica e di conseguenza di potere godere dei diritti connessi, tra i quali l'accesso ai servizi alla persona erogati dalle diverse Amministrazioni Pubbliche, ivi compresa quella Comunale;

che tale servizio è da ritenersi indispensabile alla persona che intenda seguire un percorso significativo di reinserimento sociale;

che in considerazione dell'accresciuta dimensione della territorialità e della richiesta di tale servizio connessa evidentemente anche all'ampiezza dell'area metropolitana di Roma, si ritiene opportuno, in linea con quanto disposto dalla legislazione anagrafica nazionale (in particolare le "Avvertenze, metodi e norme ISTAT", serie B n.2 – Edizione 1992), istituire un indirizzo anagrafico convenzionale gestito direttamente dall'Amministrazione Comunale, pur intendendo l'Amministrazione Comunale di Roma continuare ad avvalersi della collaborazione delle Associazioni di volontariato fin qui coinvolte;

che l'indirizzo convenzionale non deve connotare in modo negativo la persona che ne usufruisce e/o rischiare di violare la legge 675/96 che tutela e garantisce la privacy personale e quindi è bene che detto indirizzo sia analogo alle altre strade;

che la città di Roma intende rendere omaggio alla figura di Modesta Valenti, un'anziana donna senza fissa dimora deceduta alla Stazione Termini il 31 gennaio del 1983 non soccorsa in tempo, priva di assistenza e divenuta simbolo della condizione di isolamento e di difficoltà di accesso ai servizi che affrontano coloro che si trovano a vivere sulla strada;

che pertanto l'indirizzo convenzionale avrà il nome di "via Modesta Valenti" che sostituisce la precedente denominazione "via della Casa Comunale" indicata nella DD 1873/2001;

che l'avvio dell'iscrizione presso tale nuovo indirizzo delle persone senza fissa dimora che ne facciano domanda richiede di stabilire procedure certe al fine di garantirne un corretto utilizzo nel rispetto dei principi di decentramento amministrativo e trasparenza con la finalità di uniformare l'erogazione del servizio a livello territoriale – e che pertanto saranno le U.O.S.E.dei singoli Municipi a farsi carico dell'avvio di tali procedure operando la prima accoglienza alle persone senza fissa dimora che ne facciano richiesta dell'iscrizione anagrafica presso "Via Modesta Valenti";

che a tale scopo si ritiene infine opportuno procedere ad un'opportuna formazione del personale capitolino responsabile dei servizi front-line;

vista la legge 1228/54 art.2;

visto il D.P.R. n.223 del 30 maggio 1989;

viste le "Avvertenze, metodi e norme ISTAT, serie B n.2 , 1992;

vista la Circolare n.8 del 29 maggio 1995 del Ministero dell'Interno;

vista la Circolare n. 19120 del 14 febbraio 1994 dell'Assessorato alle Politiche Sociali e dell'Assessorato alle Politiche Demografiche del Comune di Roma;

vista la Circolare n.54478 del 17 maggio 1995 del Dipartimento Politiche demografiche (ex Ripartizione IV);

vista le note dell'Assessore pro-tempore del Dipartimento V n.59 del 3.7.2001 e n°735 del 8.10.01;

vista la Circolare n. 1/2001 del vice direttore Generale del Comune di Roma;

Visto l'art. 48 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali 18 agosto 2000, n. 267;

Considerato che in data 15 febbraio 2002 il Direttore del Dipartimento V, quale responsabile del servizio ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta:
"Ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della proposta di deliberazione indicata in oggetto.
Il Direttore f.to: dott. Francesco Alvaro

LA GIUNTA COMUNALE DELIBERA

1) di istituire 19 sezioni decentrate dell'indirizzo anagrafico denominato "Via Modesta Valenti" che sostituisce la precedente denominazione "via della Casa Comunale" indicata nella DD 1873/2001, al fine di permettervi l'iscrizione delle persone senza fissa dimora presenti abitualmente sul territorio comunale ma prive di domicilio. L'indirizzo "Via Modesta Valenti" sarà articolato in sezioni individuate da distinti numeri civici dispari corrispondenti ai 19 Municipi (i Municipi "pari" questi saranno con l'aggiunta del numero 1 a quella del municipio corrispondente) così come qui di seguito elencato:

Indirizzo ai soli fini anagrafici	Territorio di riferimento
Via Modesta Valenti 1	MUNICIPIO Roma I
Via Modesta Valenti 21	MUNICIPIO Roma II
Via Modesta Valenti 3	MUNICIPIO Roma III
Via Modesta Valenti 41	MUNICIPIO Roma IV
Via Modesta Valenti 5	MUNICIPIO Roma V
Via Modesta Valenti 61	MUNICIPIO Roma VI
Via Modesta Valenti 7	MUNICIPIO Roma VII
Via Modesta Valenti 81	MUNICIPIO Roma VIII
Via Modesta Valenti 9	MUNICIPIO Roma IX
Via Modesta Valenti 101	MUNICIPIO Roma X
Via Modesta Valenti 11	MUNICIPIO Roma XI
Via Modesta Valenti 121	MUNICIPIO Roma XII
Via Modesta Valenti 13	MUNICIPIO Roma XIII
Via Modesta Valenti 15	MUNICIPIO Roma XV
Via Modesta Valenti 161	MUNICIPIO Roma XVI
Via Modesta Valenti 17	MUNICIPIO Roma XVII
Via Modesta Valenti 181	MUNICIPIO Roma XVIII
Via Modesta Valenti 19	MUNICIPIO Roma XIX
Via Modesta Valenti 201	MUNICIPIO Roma XX

2) di consentire l'iscrizione in "Via Modesta Valenti" delle persone senza fissa dimora che ne facciano richiesta, con modalità analoghe a quanto già avviene per l'iscrizione presso le Associazioni di volontariato autorizzate, per i casi che di seguito si espongono:

- nuova iscrizione anagrafica nel Comune di Roma per persona proveniente da altro Comune
- nuova iscrizione a seguito di cancellazione per irreperibilità da parte del Comune di provenienza
- cambio di domicilio

- re-iscrizione da irreperibilità, per persona proveniente dal Comune di Roma (ai sensi del D.P.R. 223 del 30 maggio 1989).

Il rilascio della dichiarazione di disponibilità all'iscrizione anagrafica in "Via Modesta Valenti" avverrà a cura del Servizio Sociale del Municipio di riferimento accreditando così le persone che ne faranno richiesta presso gli Uffici di Anagrafe dei singoli municipi per gli altri adempimenti previsti dal citato DPR 223/89.

Al momento del perfezionamento della pratica da parte degli uffici Demografici di competenza, all'iscrizione verrà assegnato un numero progressivo e alla persona verranno comunicate le istruzioni per l'utilizzo del servizio.

3) di prevedere la cancellazione delle persone senza fissa dimora non più in possesso delle condizioni soggettive che hanno loro permesso l'accesso al servizio o da tempo non più in contatto con il servizio Sociale di riferimento, con modalità analoghe a quanto già disposto per le Associazioni di volontariato autorizzate, e, per ultimo, secondo quanto previsto dalla Circolare n. 1/2001 del Vice Direttore Generale del Comune di Roma;

4) di predisporre un seminario di aggiornamento sulle procedure connesse all'iscrizione in Via Modesta Valenti mirato agli operatori sociali in servizio presso le UOSECS che, occupandosi delle problematiche connesse alla situazione degli adulti indigenti, offriranno i servizi di front-line alle persone indicate. Tale seminario avrà lo scopo precipuo di armonizzare le disposizioni di cui alla presente Deliberazione con quanto già posto in essere dai Servizi Sociali territoriali a favore del reinserimento delle persone senza fissa dimora, anche allo scopo di facilitare l'instaurarsi – pure attraverso l'istituzione di "Via Modesta Valenti" – di un flusso continuo di comunicazione tra le persone senza fissa dimora e i servizi Sociali decentrati;

5) di autorizzare, rispettivamente, ai sensi della nota n.59 del 3.7.2001 e della nota n° 735 del 8.10.2001 l'Associazione "Un Sorriso", sita in V.le Castrense 51, tel. 06/70491473 e il Centro "Arcobaleno dell'Amore – Comunità Nuovi Orizzonti, sita in Via Portoferraio 9, tel. 06.70391267 a svolgere le medesime attività delle precedenti associazioni.

6) di implementare la sinergia tra l'Amministrazione Comunale e le Associazioni di volontariato autorizzate, con periodici scambi di dati e informazioni, anche attraverso l'uso di opportuni strumenti telematici;

Il Dirigente del Dipartimento V Politiche Sociali, d'intesa con il Dirigente del Dipartimento XIII porterà a conoscenza di tutti gli Uffici e i Servizi comunali le presenti disposizioni.

Poiché l'indirizzo anagrafico di "Via Modesta Valenti" risponde ad una convenzione e non ad un reale indirizzo di dimora, 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.

La Giunta Comunale in considerazione della necessità e dell'urgenza, dispone l'immediata eseguibilità della deliberazione in oggetto.

Allegato

Ai sensi e per gli effetti della Circolare n.19120 del 14 febbraio 1994 e successive autorizzazioni, le sottoelencate Associazioni continueranno a facilitare l'ottenimento della residenza anagrafica per le persone senza fissa dimora:

Munic.	Organizzazione autorizzata	Indirizzo	Telefono
I	ACSE	Via del Buon Consiglio, 19	066791669
I	CARITAS DIOCESANA Per gli italiani	Via Marsala, 109	064455422
I	CARITAS DIOCESANA Area Immigrati	Via delle Zoccolette, 19	066875228
I	CASA DEI DIRITTI SOCIALI "FOCUS"	Via Principe Amedeo, 188	064461162
I	CASA DEI DIRITTI SOCIALI "FOCUS"	Via Giovanni Giolitti, 225	0644.64.933
I	CENTRO ASTALLI	Via degli Astalli, 14/A	0669700306
I	COMUNITA' DI SANT'EGIDIO	Via Dandolo, 10	065894327
I	FEDERAZIONE CHIESE EVANGELICHE ITALIANE	Via Firenze, 38	0648905101
I	MISSIONARIE DELLA CARITA'	Salita di S. Gregorio al Celio, 2	067008435
I	MISSIONARIE DELLA CARITA'	Via Rattazzi, 28	
I	MISSIONE CATTOLICA ROM E SINTI	Via dei Barbieri, 22	066833181
I	SENZA CONFINE	Via Filippo Turati, 163	0677209069
II	CENTRO WELCOME	Viale Romania, 32	0685300916
III	ESERCITO DELLA SALVEZZA	Via degli Apuli, 40	064451351
V	MISSIONARIE DELLA CARITA'	Via Fratelli Maristi, 32	0641400452
VI	MISSIONARI DELLA CARITA'	Via di S. Agapito, 8	
VIII	ASSOCIAZIONE "CAMMINARE INSIEME"	Via Alessandro Barbosi, 6	0623269024
VIII	MISSIONARIE DELLA CARITA'	Via di Tor Angela Vecchia, 1	062016284
IX	PARROCCHIA DELLA NATIVITA' N.S.G.C.	Via Urbisaglia, 2	0677206166
XVII	ASSOCIAZIONE CULTURALE "IL CERCHIO"	Via Ruggero di Lauria, 24	0639733357
XVII	MISSIONARIE DELLA CARITA'	Piazza S. Uffizio, 11/B	0669885072
XVII	MISSIONARIE DELLA CARITA'	"Dono di Maria" – Piazza S. Uffizio, 9/a	0669885072
XIX	MISSIONARIE DELLA CARITA'	Via di S. Igino Papa, 236	066282271

Circolare del Ministero dell' Interno n. 8 del 29 maggio 1995

Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, di cittadini italiani.

Ai prefetti della Repubblica

Al commissario di Governo per la provincia di Trento

Al commissario di Governo per la provincia di Bolzano

Al presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta

All'Istituto nazionale di statistica e, per conoscenza: Al Gabinetto del Ministro

In relazione a recenti notizie, riportate con evidenza dagli organi di stampa, circa il comportamento seguito da un'amministrazione comunale nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica avanzate da cittadini italiani, questo Ministero, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, ritiene necessario effettuare alcune puntualizzazioni sulla tematica in questione, affinché da parte dei sindaci venga adottata una linea di condotta uniforme su tutto il territorio nazionale evitando, cosi', discriminazioni a danno dei cittadini da comune a comune.

Innanzitutto, va ricordato che il servizio anagrafico, unitamente ad altri, è un servizio di competenza dello Stato, gestito dai comuni per conto dello stesso ed il sindaco, nel gestire tale servizio in veste di ufficiale di anagrafe, agisce quale ufficiale di Governo cioè quale organo dello Stato e non quale capo dell'amministrazione comunale (art. 10 della legge 8 giugno 1990, n. 142).

Ne consegue, pertanto, che necessariamente nella gestione di tale servizio il sindaco deve uniformarsi alla vigente legislazione nazionale che non può, peraltro, subire interferenze da parte di altre normative ed, in particolare, di quelle regionali, nonché alle direttive impartite nella materia dai competenti organi governativi.

Pertanto il sindaco quale ufficiale di anagrafe e di Governo, nell'esaminare le domande di iscrizione anagrafica presentate dai cittadini italiani, deve osservare scrupolosamente la legislazione vigente che è costituita dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, per quel che concerne la popolazione residente in Italia, e dalla legge 27 ottobre 1988, n. 470, e dal decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1989, n. 323, relativamente ai cittadini italiani residenti all'estero.

Orbene, dall'esame di detta normativa si evince che 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.

Alla luce delle suesposte considerazioni, appaiono pertanto contrari alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini, quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedono una documentazione comprovante lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio comunale, ovvero la disponibilità di un'abitazione, e magari, nel caso di persone coniugate, la contemporanea iscrizione di tutti i componenti il nucleo familiare, ovvero procedono all'accertamento dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico del richiedente l'iscrizione.

Tali comportamenti sembrano richiamare in vigore quei provvedimenti contro l'urbanesimo, risalenti alla legge 6 luglio 1939, n. 1092, che venne abrogata con successiva legge 10 febbraio 1961, n. 5.

Nel rammentare che il concetto di residenza, come affermato da costante giurisprudenza e da ultimo dal tribunale amministrativo regionale del Piemonte con sentenza depositata il 24 giugno 1991, è fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali, occorre sottolineare che non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulottes.

Tale assunto, che da sempre costituisce uno dei criteri guida nella gestione delle anagrafi comunali, condiviso sia da questo Ministero che dall'Istituto nazionale di statistica, è conseguente al fine cui è ispirata la legislazione anagrafica e cioè la rilevazione delle situazioni di fatto.

In pratica la funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale, né tale funzione può essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di considerazione, quale ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico.

Dalle suesposte considerazioni emerge che compito precipuo dell'ufficiale di anagrafe è quello di accertare la corrispondenza tra quanto dichiarato dal cittadino, cioè l'intenzione di risiedere nel comune, e la res facti, ovverosia l'effettiva presenza abituale dello stesso, che dovrà formare oggetto di apposito accertamento disposto dall'ufficiale di anagrafe, cui spetta esclusivamente la decisione finale - accoglimento o meno - della richiesta di iscrizione anagrafica.

A formare tale convincimento ben possono concorrere altri elementi di valutazione, quale l'esercizio di un qualsiasi tipo di attività lavorativa, l'acquisto o la locazione di un immobile da adibire ad abitazione, ma non può certo presumersi che in mancanza di tali elementi il soggetto non potrà dimorare abitualmente.

Un simile comportamento adottato dall'ufficiale di anagrafe è censurabile non solo avuto riguardo alla legislazione anagrafica, ma, oltretutto, alla luce del disposto dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che impone l'obbligo della motivazione dei provvedimenti adottati dalle pubbliche amministrazioni.

In effetti, in presenza di quello che costituisce un diritto-dovere del cittadino, richiedere ed avere la residenza anagrafica, non si può assolutamente ipotizzare l'esistenza di una discrezionalità dell'amministrazione comunale, ma soltanto il dovere di compiere un atto dovuto ancorato all'accertamento obiettivo di un presupposto di fatto, e cioè la presenza abituale del soggetto sul territorio comunale.

Con ciò non si vuol certo sostenere che vadano accolte indiscriminatamente le richieste di iscrizione anagrafica in base alla sola manifestazione di volontà dell'interessato, ma affermare la necessita' di attenersi scrupolosamente alla vigente legislazione ed alle istruzioni impartite sia da questo Ministero che dall'Istituto nazionale di statistica, che ai sensi dell'art. 12 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, esercitano la vigilanza sulla regolare tenuta delle anagrafi.

Infatti, d'intesa con il suddetto Istituto, è stato predisposto il verbale di accertamento da usarsi dalla polizia municipale, su richiesta dell'ufficiale di anagrafe, per gli accertamenti da effettuare in caso di cambio di residenza e di abitazione.

Dall'esame dell'esemplare di tale verbale riportato a pag. 120 del volume "Note ed Avvertenze" edito dall'Istat si trae un complesso di notizie che, nel loro insieme, sono mirate a determinare il convincimento dell'ufficiale di anagrafe sull'abitualità della dimora del soggetto.

Ovviamente l'accertamento non si esaurirà nella compilazione del predetto verbale e l'ufficiale di anagrafe potrà assumere aliunde ulteriori elementi utili allo scopo, ma non può assolutamente sostenersi che le risposte alle domande indicate nel verbale in questione devono essere necessariamente confortate da idonea documentazione a carico dell'interessato.

Nel ribadire l'importanza della problematica in questione, che investe un settore dell'attività amministrativa dei comuni particolarmente delicato anche per la stretta connessione con la materia elettorale, si pregano le SS.LL. di voler dare la massima diffusione al presente documento presso i comuni della provincia, richiamando la particolare attenzione dei signori sindaci sulle responsabilità sia di ordine penale che amministrativo, che potrebbero loro derivare da una impropria gestione del servizio anagrafico.

Ciò anche al fine di prevenire il verificarsi di ulteriori episodi, che danneggiano non solo il cittadino ma anche l'immagine dei pubblici poteri.

Si prega, infine, di segnalare a questo Ministero se, nell'ambito della provincia, si siano verificate situazioni analoghe a quella segnalata, dando notizie degli interventi svolti.

Il Ministro: Brancaccio

CIRCOLARE N. 1 DEL 14/01/2013 – DSCD MINISTERO INTERNO
OGGETTO: ARTICOLO 1, COMMA SECONDO, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 1954, N. 1228, MODIFICATO DALL'ARTICOLO 1, COMMA 18, DELLA LEGGE 15 LUGLIO 2009, N. 94. ISCRIZIONE ANAGRAFICA. PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO, SEZ. PRIMA, N. 4849/2012.

Alcune Prefetture hanno evidenziato la presenza di incertezze interpretative riguardanti la disposizione recata dall'articolo 1, comma secondo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificata dall'articolo 1, comma 18, della legge 15 luglio 2009, n. 94, in base alla quale "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".

In particolare, sono emerse talune divergenze con riguardo alle modalità di applicazione di tale disposizione nei casi in cui le verifiche sulle condizioni dell'immobile presso il quale l'interessato dichiara di fissare la propria dimora abituale dia esito negativo.

A tale proposito, questa Ministero ha fornito talune indicazioni sulla norma con la circolare n. 19, del 7 agosto 2009, nel contesto della illustrazione generale del contenuto delle disposizioni recate dalla citata legge n. 94 aventi un riflesso sulla disciplina anagrafica e di stato civile.

In tale occasione è stato in particolare evidenziato come la norma in esame attribuisca al comune " ... la facoltà di esercitare le proprie competenze in materia sanitaria, controllando le condizioni igienico-sanitarie degli immobili in occasione delle richieste d'iscrizione e di variazione anagrafica", essendo essa in tal senso "...coerente con I'obbligo di chiedere l'iscrizione anagrafica, sancito dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 1228/1954".

La stessa norma e stata inoltre oggetto di una richiesta di parere al Consiglio di Stato, tendente a risolvere Ie problematiche interpretative di cui si e fatto dianzi cenno, attraverso la individuazione di una univoca linea interpretativa.

Il suddetto Alto Consesso si è espresso con 1'unito parere n. 484912012, reso dalla Prima Sezione, fornendo un'interpretazione della disposizione in commento alla luce dei principi e delle finalità proprie della disciplina anagrafica.

In tal senso, il Consiglio di Stato ha tra l'altro evidenziato come alla luce della normativa di settore l'iscrizione nei registri della popolazione residente costituisca un diritto ed un dovere di ogni cittadino italiano e straniero regolarmente soggiornante, ed ha affermato che la ".. .mancanza dei requisiti igienico sanitari non preclude, in linea di principio, la fissazione della residenza anagrafica nel'luogo inidoneo".

Ciò posto, si evidenzia che l' orientamento espresso dal Consiglio di Stato -per il cui approfondimento si rinvia al testo del parere reso-costituisce un importante parametro di riferimento per indirizzare l'attività inerente all'applicazione della disciplina anagrafica, sotto 10 specifico profilo d'interesse in questa sede. Aspetto, questo, recentemente evidenziato in occasione di una interrogazione parlamentare a risposta immediata (n. 3-02627) relativa all'argomento.

Pertanto, nell'inviare il richiamato parere, si invitano le SS.LL. a volerne dare capillare informazione, in particolare assicurandone la conoscenza da parte dei Sigg. sindaci, responsabili, in qualità di ufficiali del Governo, della corretta tenuta delle anagrafi.

REPUBBLICA ITALIANA
Consiglio di Stato Sezione Prima
Adunanza di Sezione del 13 giugno 2012
NUMERO AFFARE 04849/2012

OGGETTO: Ministero dell'interno- Gabinetto del ministro.
articolo 1, comma 2, l.1228/1954 come modificato dalla l. 94/2009- iscrizione anagrafica- legittimità della richiesta di certificati di abitabilità dell'immobile e/o di idoneità alloggiativa -effetti di un eventuale accertamento dell'insussistenza dei medesimi;

LA SEZIONE
Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 17092/1-UFF.V-AFFARI TERRITORIALI in data 18/05/2012 con la quale il Ministero dell'interno - Gabinetto del ministro ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull' affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giancarlo Montedoro;

Premesso:
Con la relazione citata in premessa il Ministero dell'interno chiede quale sia l'interpretazione da dare all'articolo 1 , comma 2 , della legge n. 1228 del 1954, come modificato dalla legge n. 94 del 2009, che prevede che, in sede d'iscrizione anagrafica, i competenti uffici comunali possano verificare le condizioni igienico-sanitarie dell'immobile ai sensi delle vigenti norme sanitarie.

La normativa – espone il Ministero – ha suscitato dubbi da parte di alcuni sindaci ed ufficiali di anagrafe, che vanno dalla possibilità di chiedere , ai cittadini che fanno istanza di iscrizione anagrafica, la documentazione attestante l'abitabilità dell'immobile e/o quella relativa all'idoneità alloggiativa, ovvero la dichiarazione sostituiva dell'atto di notorietà nella quale sia attestata la sussistenza delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, eventualmente limitando in tutto od in parte tali richieste con riferimento ai soli cittadini dell'UE o stranieri, fino all'ipotesi di prevedere il rigetto dell'istanza in caso di accertata inesistenza dei citati requisiti (estranea essendo la funzione dell'anagrafe rispetto a quella della verifica igienico sanitaria degli immobili).

Considerato:
La Sezione rileva quanto segue.

La disciplina di settore (legge n. 1228 del 1954 e d.p.r. n. 223 del 1989) prevede che l'iscrizione all'anagrafe o nei registri della popolazione residente costituisce un diritto ed un dovere di ogni cittadino italiano e straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale.

L'anagrafe registra coloro che hanno fissato nel comune la propria residenza, nonché coloro che, in quanto senza fissa dimora, hanno stabilito nel comune il proprio domicilio (articolo 1, comma 3, legge n. 1228 del 1954).

A ciò si correla la funzione dei registri anagrafici, che è quella di rilevare sia sotto in profilo individuale che familiare le posizioni dei cittadini presenti sul territorio.

La previsione di legge introduce una facoltà per i competenti uffici comunali e non un obbligo in quanto la disposizione citata recita : "possono".

Tale facoltà va legata all'esigenza di controlli reali ed effettivi - non meramente cartacei - sulla situazione di agibilità ed abitabilità degli immobili (esigenza sempre presente ma) innescabile anche all'atto di trasferimento della residenza anagrafica.

Ne deriva che – in linea di massima – non è necessario appesantire ed aggravare i procedimenti amministrativi con nuove produzioni documentali e che comunque, ove lo si ritenga necessario, si dovrà fare ricorso, opportunamente, alle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà attestanti le situazioni igienico sanitarie dell'immobile.

Naturalmente ciò non escluderà mai il potere-dovere di controllo effettivo della situazione da parte degli uffici competenti (aziende sanitarie locali ed uffici della Polizia municipale).

Non deve ritenersi consentito, perché violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 Cost., limitare i controlli agli stranieri ed agli extracomunitari, pur potendosi ipotizzare che le amministrazioni, senza alcun riguardo alla cittadinanza italiana o straniera, costruiscano dei criteri generali sulla base dei quali attivare i controlli (esistenza di situazioni sociali di rischio; notorio degrado di alcuni quartieri ecc.).

In ultimo si ritiene che tale facoltà non determina un vero e proprio sub .procedimento necessario del procedimento di trasferimento della residenza anagrafica sicché la mancanza dei requisiti igienico sanitari non preclude, in linea di principio, la fissazione della residenza anagrafica nel luogo inidoneo.

Il cambio di residenza infatti si denuncia solo dopo il verificarsi del mutamento della situazione di fatto da accertare (ai sensi degli artt. 4 e 5 della legge n. 1228 del 1954) ossia dopo il trasferimento di residenza sicché l'avvenuto cambio di residenza in immobile che sia (ma tale non risulti) inidoneo dal punto di vista igienico sanitario non preclude astrattamente l'iscrizione all'anagrafe.

In questo quadro va ricordato che va sempre valutata con estrema prudenza l'ipotesi del rigetto della domanda di iscrizione anagrafica, essendo produttiva di danni risarcibili
(Cass. Sez. III 6 agosto 2004 n.15199).

Naturalmente l'Amministrazione dovrà attivare i dovuti provvedimenti di risanamento e di sgombero degli immobili che risultino dai controlli come non rispondenti alla normativa eppure abitati .

P.Q.M.
Esprime parere nel senso di cui in parte motiva.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro Giuseppe Barbagallo
IL SEGRETARIO

Gabriella Allegrini

STUDIO LEGALE ASSOCIATO
Avv. Alberto Piccinini Avv. Giorgio Sacco Avv. Massimo Vaggi
Avv. Antonella Gavaudan Avv. Francesca Ferretti Avv. Giovanna Buttazzo
Avv. Valerio Cerritelli Avv. Bruno Laudi Avv. Antonio Mumolo
Tel. 051-220171 (4 linee) - 238071; Fax 051-220179
Via San Felice, 6 - 40122 Bologna
e-mail: mumolo@studiolegaleassociato.it

TRIBUNALE CIVILE DI BOLOGNA

RICORSO EX ARTT. 669 *bis* e 669 *ter* C.P.C. PER LA TUTELA
DEL DIRITTO ALLA SALUTE, DEL DIRITTO AL LAVORO
E DELL'ESERCIZIO DEI DIRITTI POLITICI

CON RICHIESTA DI EMANAZIONE DI PROVVEDIMENTO
EX ART. 700 C.P.C.

PER L'IMMEDIATA CONCESSIONE
DELLA RESIDENZA NEL COMUNE DI BOLOGNA

* * * * *

xxxx, nato a xxxx (xx), il xx.xx.xxxx, elettivamente domiciliato in Bologna, via xxxxx n. x, presso lo studio dell'avv. Antonio Mumolo che lo rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente all'avv. Paola Pizzi come da mandato a margine,

e s p o n e

IN FATTO

1- Il sig. xxxxxx è ospite, sin dal marzo 1999, del Centro di accoglienza G. Beltrame (ex Asilo Notturno), sito in Bologna via Sabatucci n. 2.

2- L'odierno ricorrente, precedentemente iscritto presso il registro anagrafico del Comune di xxxxxxx xxxx (xx), risulta da tempo anagraficamente irreperibile; pertanto, sin dal 1997, egli provvedeva a richiedere la residenza presso il Comune di Bologna. In seguito a tale richiesta, gli veniva riferito che era stato inserito in una "lista di attesa" insieme ad altre persone che, come lui, avevano formulato medesima istanza.

3- Con lettera in data 15/10/2000 (doc. 1) il sig. xxxxxxxx, non avendo ancora ricevuto comunicazioni in relazione alla sua richiesta di residenza, chiedeva al Comune di Bologna notizie in merito alla lista d'attesa per la concessione della residenza, al fine di ottenere informazioni in merito alla propria posizione in graduatoria.

4- A seguito di tale richiesta, in data 24/11/2000 (doc. 2), il Direttore del Settore Coordinamento, Servizio Sociale Adulti del Comune di Bologna, dott.ssa xxxxx xxxxxx, comunicava al sig. xxxxxxx l'impossibilità di "*prendere visione della lista d'attesa per l'iscrizione nella convivenza anagrafica in via Sabatucci n. 2 per rispetto della privacy delle altre persone iscritte*". La Dott.ssa xxxxxxx precisava, altresì, che il nominativo del sig. xxxxxxxx era "*stato reinserito nella suddetta lista il 16/10/2000, quando è pervenuta al Servizio Sociale Adulti la dichiarazione di irreperibilità presso il Comune di xxxxxxxxxo (xx*)".

5- Il sig. xxxxx riscontrava la lettera della dott. xxxxxxxx (doc. 3), evidenziando che non gli era stato fornito alcun utile parametro di valutazione in merito alla sua posizione nella suddetta lista. Faceva altresì presente di aver chiesto alla responsabile della struttura presso cui era domiciliato, sig. xxxxxxxx, di conoscere - almeno - il proprio numero di posizione in tale lista; ciò non avrebbe leso in alcun modo il diritto alla privacy delle altre persone iscritte nella lista. Chiedeva altresì di essere periodicamente informato sull'andamento della sua posizione nella lista di attesa.

6- Tale lettera rimaneva senza alcun riscontro.

7- Nel gennaio del 2001, il sig. xxxxxxx si rivolgeva agli operatori dello sportello dell'Avvocato di Strada, istituito dalla Associazione Amici di Piazza Grande per la tutela dei diritti delle persone senza fissa dimora, chiedendo un aiuto per risolvere la sua situazione.

8- Su suggerimento dei legali che prestano la propria attività in tale struttura, il sig. xxxxx, in data 2.02.2001 (doc. 4), inviava una lettera al Sindaco del Comune di Bologna, **chiedendo formalmente di ottenere la residenza in via Sabatucci n. 2, luogo in cui egli era domiciliato sin dal marzo 1999 e dove tuttora ha la sua dimora**; il ricorrente chiedeva inoltre, ai sensi della L. 241/90, di conoscere i criteri in uso a Bologna

per ottenere la residenza e quelli utilizzati per predisporre le "liste d'attesa", di conoscere il nome del funzionario preposto incaricato ad occuparsi della suddetta richiesta e di ricevere risposta presso il domicilio eletto presso l'Associazione Amici di Piazza Grande, via A. Di Vincenzo 26/f, Bologna.

9- In riscontro a tale richiesta, con lettera del 23/02/2001 (doc. 5), la Responsabile dell'Ufficio Atti Migratori dell'Anagrafe di Bologna, xxxxxxxxx, precisava che, in caso di convivenza, la domanda per ottenere la residenza deve pervenire dal Responsabile della convivenza e, inoltre, sottolineava che i criteri seguiti dal Comune di Bologna in tale materia sono i medesimi attuati dagli altri Comuni, in quanto ogni Ufficio Anagrafico agisce in base alla stessa normativa nazionale (?).

Comunicava inoltre che, secondo il Comune, il procedimento per ottenere la residenza, non era ancora iniziato e che, ***"all'atto dell'avvio del procedimento"*, gli sarebbe stata consegnata *"una ricevuta nella quale saranno indicati i dati del responsabile del procedimento e dell'Ufficiale d'anagrafe addetto all'avvio del procedimento"*.**

In sostanza, il sig. xxxxxxxx, dopo aver richiesto la residenza sia tramite il Responsabile della convivenza di via Sabatucci 2, sia personalmente con richiesta indirizzata al Sindaco di Bologna, apprendeva che il relativo procedimento non era nemmeno iniziato!

10- In data 7.03.2001 il sig. xxxxxxxx inviava una lettera raccomandata (doc. 6), formulata ai sensi della L. 241/90, sia al Comune di Bologna in persona del sindaco pro tempore, sia al Servizio sociale adulti e sia ai servizi demografici del Comune. In tale lettera specificava di aver già formulato domanda di residenza, di aver fatto richiesta di conoscere i criteri in uso a Bologna per ottenerla e di aver fatto istanza per conoscere i criteri utilizzati per predisporre le "liste d'attesa". Poiché la risposta del Comune non appariva esaustiva in merito alle domande formulate, il sig. xxxxxxxx richiedeva i seguenti chiarimenti che testualmente si riportano:

- *"se per i senza fissa dimora è possibile ottenere la residenza essendo ospiti in una struttura pubblica come il centro G. Beltrame;*
- *se per i senza fissa dimora è possibile ottenere la residenza presso una associazione;*

- *se esiste un numero prefissato di residenze assegnate dal comune di Bologna alle singole strutture come il centro G. Beltrame;*
- *se tale numero esiste, come è possibile ottenere la residenza a Bologna per coloro che sono effettivamente ospitati presso il centro G. Beltrame, quando tale numero sia stato raggiunto;*
- *se i richiedenti sono inseriti in liste di attesa;*
- *quali sono i criteri di inserimento in tali liste;*
- *se sono previsti criteri diversi in base ai motivi addotti per la richiesta, con particolare riferimento ad eventuali motivi di urgenza".*

11- In riscontro a tale ultima raccomandata, la Responsabile dell'Ufficio Atti Migratori, xxxxxxxxxx, con lettera in data 16/03/2001, Prot. N. 759 (doc. 7), precisava che per ottenere la residenza anagrafica è determinante unicamente la dimora abituale, indipendentemente dalla natura dell'alloggio. Tuttavia, anche il contenuto di tale lettera non chiariva definitivamente la questione, in quanto le affermazioni ivi contenute sembravano in contraddizione. Infatti, da un lato si precisava che, in caso di convivenza, secondo la normativa vigente (D.P.R. 30/05/1989 n. 223), la richiesta della residenza era "*di competenza del responsabile della struttura*"; dall'altro che la persona interessata (sig. xxxxxxx) poteva "*sempre presentarsi direttamente presso un qualsiasi ufficio anagrafico di quartiere e fare istanza di iscrizione anagrafica all'indirizzo della convivenza*". Infine, si affermava che l'Ufficio Anagrafe non pone limiti alle richieste di residenza anche se "*è altresì evidente che ogni struttura ha una sua capienza e quindi una sua disponibilità che può essere limitata solo ad un determinato numero di persone*".

12- Con successiva lettera 19/03/2001, Prot. N. 1842/01, il Comune di Bologna, Settore Coordinamento Servizi Sociali, comunicava al sig. xxxxxxx ulteriori chiarimenti ai sensi della L. 241/90 (doc. 8). Anche le affermazioni contenute in tale lettera apparivano confuse e, soprattutto, nuovamente contraddittorie. Si legge infatti che:

- la concessione della residenza anagrafica presso il Centro G. Beltrame, sito in Bologna Via Sabatucci, 2, è prevista dal Servizio Sociale Adulti come prestazione socio-assistenziale;

- la concessione della residenza anagrafica presso il Centro di accoglienza G. Beltrame è altresì prevista a favore di soggetti irreperibili per lo stato anagrafico per i quali la stessa si renda necessaria al fine di garantire loro una possibilità di rientro lavorativo (libretto di lavoro), un'adeguata copertura sanitaria, la presa in carico da parte dei Servizi Sanitari Territoriali, la copertura di eventuali pagamenti di rette per inserimenti in Comunità, la possibilità di concessione della pensione di invalidità, ecc.;
- "*la concessione della residenza anagrafica presso il Centro di accoglienza G. Beltrame viene concessa anche in caso di non domicilio della persona interessata presso il Centro stesso*";
- "*tale strumento di estrema importanza è stato comunque sempre usato con la massima cautela limitando il numero massimo delle residenze anagrafiche presso il Centro ad un numero di 160 e comunque cercando di mirarlo prevalentemente a ex residenti a Bologna o domiciliati a Bologna da almeno 2 anni*";
- tra tutte le richieste "*la priorità viene concessa in merito all'importanza che può avere la residenza anagrafica rispetto la prosecuzione di un progetto avviato con la persona*".

Non v'è alcun dubbio che trattasi di affermazioni che chiariscono davvero poco e che si contraddicono tra loro: la richiesta **deve pervenire** dal Responsabile della convivenza, **ma anche l'interessato può rivolgersi** all'Ufficio Anagrafe; **non ci sono limiti**, ma la concessione della residenza presso il Centro Beltrame viene fatta con la massima cautela, **limitando il numero massimo delle residenze anagrafiche a 160**, circoscrivendo tale possibilità in capo agli ex residenti a Bologna o domiciliati a Bologna da almeno due anni; per la residenza anagrafica **è sufficiente la dimora abituale**, **ma** la concessione della residenza presso il Centro **può essere data anche in caso di non domicilio** dell'interessato presso il Centro stesso.

A ciò si aggiunga che la conclusione risulta identica a quella predisposta dalla Responsabile dell'Ufficio Atti Migratori, xxxxxxxxx, del 16/03/2001.

13- Il sig. xxxxxxxxxx ha la qualifica professionale di Pranoterapeuta, Albo A.MI. University N. 1311, Registrazione Tribunale di Milano 1/12/92 (doc. 9), ma non può

esercitare la sua professione né come lavoratore subordinato né come lavoratore autonomo, in quanto la mancanza di residenza non gli consente di ottenere le necessarie certificazioni e gli impedisce di essere titolare della partita I.V.A.

14- La mancanza di residenza rende altresì impossibile al sig. xxxxxxxxx l'iscrizione alle liste elettorali, con la conseguente impossibilità sia di votare che di sottoscrivere la dichiarazione di presentazione del candidato del suo collegio.

15- La mancanza di residenza rende oggettivamente difficile l'esercizio del diritto alla salute e ciò è ancor più grave, nel caso di specie, in quanto il sig. xxxxxxxx è invalido al 40%, come risulta dal documento depositato (doc. 10).

16- La mancanza di residenza preclude ogni possibilità di ottenere un alloggio presso lo IACP.

Poiché ad oggi, il Comune di Bologna, nonostante le reiterate richieste, non ha provveduto alla iscrizione del sig. xxxxxxxx nel registro della popolazione residente, il ricorrente è stato costretto ad adire l'autorità giudiziaria ordinaria in via d'urgenza, anche in considerazione del rischio, attuale ed evidente, di grave compressione dei suoi diritti politici; il sig. xxxxxxxxx infatti, in mancanza di immediata concessione della residenza, richiesta ormai da oltre sei mesi, non potrà sottoscrivere le liste dei candidati delle prossime consultazioni elettorali e non potrà esprimere il proprio voto nelle prossime elezioni politiche.

* * * * *

IN DIRITTO

Le questioni giuridiche che si pongono oggi all'attenzione del giudicante coinvolgono la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, affermati e riconosciuti a livello costituzionale all'uomo in quanto tale, a prescindere dalla sua condizione sociale. Tuttavia, il caso narrato è un esempio eclatante di come tale tutela - allo stato attuale e nel contesto esposto - sia pregiudicata nei confronti di persone che vivono in condizioni di estrema precarietà. I pregiudizi, le violazioni, gli abusi narrati hanno costretto il ricorrente ad agire giudizialmente per ottenere l'accertamento e il riconoscimento di un diritto soggettivo: il diritto alla residenza.

Sulla nozione di diritto alla residenza

Nel nostro ordinamento giuridico la nozione e la disciplina del diritto alla residenza è contenuta, innanzitutto, nella Carta Costituzionale (artt. 2, 3, 14), nel codice civile (artt. 43 ss.) e nella legislazione speciale (D.P.R. 30/05/1989 n. 223). In virtù del principio di gerarchia delle fonti, è necessario partire dall'analisi delle norme costituzionali. Nel caso *de quo* il nucleo della questione giuridica concerne il riconoscimento del diritto alla residenza come diritto soggettivo.

Nell'ambito dei Principi Fondamentali, l'art. 2 riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo. Questi ultimi sono i diritti fondamentali attraverso i quali la persona umana può affermare la propria libertà ed autonomia, appartengono alla sfera più intima e personale dell'uomo e, per tale motivo, sono inalienabili, intrasmissibili, irrinunciabili, indisponibili ed insopprimibili (il procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'art. 138 Cost. non può portare alla soppressione di nessuno di tali diritti in quanto il sistema delle libertà costituisce il fondamento dello Stato di diritto e una sua violazione costituirebbe un sovvertimento dell'ordinamento costituzionale). L'art. 2 Cost connota il nostro sistema come Stato di diritto. Tra i diritti inviolabili dell'uomo rientrano tutti quelli riconosciuti dagli artt. 13 e ss., ma anche quelli che rappresentano i c.d. "nuovi valori", costituendo l'art. 2 Cost. - ormai per la dottrina dominante - una norma a fattispecie aperta. L'articolo in esame proclama altresì l'attuazione di un principio solidarista laddove, oltre a riconoscere i diritti inviolabili, richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Quest'ultimo profilo è strettamente connesso al dettato dell'art. 3 Cost. e, dunque, al rispetto e all'attuazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale. Nella parte dedicata alle libertà fondamentali, la tutela garantita dall'art. 14 rappresenta una tra le principali forme di manifestazione delle libertà personali. L'art. 14 Cost. riconosce la libertà di domicilio come inviolabile e ne disciplina la tutela, reprimendo qualsiasi forma di limitazione o violazione non giustificabile *ex lege*. La nozione di domicilio accolta dall'art. 14 Cost. è molto ampia comprendendo ogni luogo chiuso ed isolato dall'ambiente esterno dove il singolo intenda svolgere la propria vita privata e curare i propri interessi. La nozione ri-

comprende quindi l'abitazione (residenza), il luogo di esercizio di un'attività, il luogo di dimora occasionale, ogni luogo comunque adibito allo svolgimento delle attività della vita. In sintesi, è il principale ambiente in cui il singolo esercita la sua libertà personale e per tale motivo è inviolabile e gode delle stesse garanzie previste dall'art. 13 per la libertà personale.

Tutto ciò è confermato dalle norme del codice civile che attuano la disciplina costituzionale e i suddetti principi al più ristretto ambito del domicilio e della residenza. Ai sensi dell'art. 43 c.c. "*Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale*". La giurisprudenza, soprattutto tra gli anni 70-80, ha contribuito ha chiarire entrambe le nozioni. Innanzitutto numerose sono le pronunce che sottolineano i due elementi costitutivi della residenza: un elemento oggettivo rappresentato dalla permanenza abituale della persona in un determinato luogo, un elemento soggettivo costituito dalla volontarietà di tale permanenza, dall'intenzione di abitare stabilmente nella dimora indicata. In relazione a tale ultimo elemento la Cassazione ha avuto modo di rilevare che "*l'intenzione è rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali*" (Cass 14 marzo 1986 n. 1738 in Mass. Ciust. Civ. 1986, fasc. 3, conforme anche Cass. 1972 n. 126). Secondo la Suprema Corte inoltre "*Per determinare il momento in cui può ritenersi acquistata la residenza non è necessario, peraltro, che la permanenza in un determinato posto si sia già protratta per un tempo più o meno lungo, ma è sufficiente accertare che la persona abbia fissato in quel posto la propria dimora con l'intenzione, desumibile da ogni elemento di prova anche con giudizio ex post, di stabilirvisi in modo non temporaneo*" (Cass. 6 luglio 1983 n. 4525 in Mass. Giust. civ., fasc. 7). Del resto, sempre secondo quanto stabilito dalla Cassazione "*La residenza è un fatto giuridico che incide in modo obiettivo su una situazione giuridica, fonte di diritti e doveri in un determinato Comune. L'interessato, pertanto, è legittimato a proporre in via autonoma azione di accertamento giudiziale sull'effettiva sua residenza in un Comune*" (Cass. 1081/68).

In definitiva la giurisprudenza riconosce l'esistenza di un diritto alla residenza, qualificandolo come diritto soggettivo.

E' evidente che, trattandosi di situazioni di diritto soggettivo, la cognizione di tutte le controversie attinenti alla cancellazione o iscrizione nei registri della popolazione residente in un determinato territorio, devono essere devolute alla cognizione del giudice ordinario.

Diritto alla residenza e diritti fondamentali connessi

E' opportuno in questa sede evidenziare, ove ve ne fosse bisogno, che la mancanza della iscrizione nei registri della popolazione residente comporta una serie di disagi di notevole rilievo per un cittadino, impedendogli l'esercizio di quei fondamentali diritti che sono riconosciuti come incoercibili dal nostro ordinamento.

La materia anagrafica, infatti, è improntata non solo ad esigenze di diritto pubblico collegate con il servizio elettorale, il servizio di leva, la riscossione dei tributi, le notificazioni etc., ma attiene anche alla tutela di posizioni giuridiche private.

Numerosi sono i diritti - accanto ai doveri - che derivano dalla iscrizione anagrafica; ricordiamo, tra tutti, quello all'assistenza, alla istruzione scolastica, al voto nelle consultazioni elettorali, all'ottenimento di una concessione commerciale per il commercio ambulante, all'esercizio di una professione etc….

La mancanza della residenza, pertanto, costituisce una grave limitazione di quei diritti che la nostra Costituzione qualifica come diritti fondamentali, assoluti, incoercibili ed inviolabili dell'individuo.

Sulla richiesta della residenza avanzata dal ricorrente

Come già riconosciuto in giurisprudenza, in materia di iscrizione e cancellazione dai registri della popolazione, la legge non attribuisce all'autorità amministrativa alcuna sfera di discrezionalità, ma le commette compiti di mero accertamento.

Ne consegue, che il cittadino che faccia richiesta di essere iscritto nei registri della popolazione residente in un comune, essendo titolare di un diritto soggettivo, non deve far altro che manifestare all'ufficiale d'anagrafe la intenzione di fissare la propria residenza nel territorio di quel comune e dare attuazione a tale volontà.

Nel caso di specie il sig. xxxxxxxxx, titolare di un diritto soggettivo, costituzionalmente garantito, ha manifestato la volontà di fissare la propria residenza nel Comune di Bologna sia mediante richiesta formulata tramite il responsabile della convivenza, come indicato dal Comune, sia mediante istanza direttamente indirizzata al Comune stesso.

Il ricorrente, tra l'altro, è persona senza fissa dimora e la sua presenza **sin dal 1999** nel Centro Beltrame era ed è nota al Comune di Bologna poiché tale struttura è gestita dai Servizi del Comune stesso.

Se è vero, come riconosciuto dalla giurisprudenza che l'amministrazione non ha alcuna sfera di discrezionalità in materia di iscrizione e cancellazione nei registri della popolazione (cfr. TAR Lombardia sez. Milano, 18 dicembre 1982 n. 1358), l'ufficiale dell'anagrafe si sarebbe dovuto limitare, conformemente a quanto prescritto dalla legge, ad accertare tale situazione e, conseguentemente, a procedere alla iscrizione del sig. xxxxxxx nel registro della popolazione residente nel comune di Bologna.

Invece, nonostante il ricorrente abbia richiesto, da oltre sei mesi, la iscrizione nel registro della popolazione residente, tale richiesta non ha avuto alcun seguito da parte dell'Ufficiale dell'anagrafe.

E' poi opportuno ricordare che, in riscontro ad una delle sue lettere, il responsabile dell'Anagrafe Ufficio Atti Migratori, comunicava al ricorrente che il procedimento per ottenere la residenza, non era ancora iniziato e che, ***"all'atto dell'avvio del procedimento"*, gli sarebbe stata consegnata "*una ricevuta nella quale saranno indicati i dati del responsabile del procedimento e dell'Ufficiale d'anagrafe addetto all'avvio del procedimento*" (doc. 5).**

Il sig. xxxxxxx, allo stato, non ha ancora ricevuto alcunché e ciò significa che il procedimento relativo alla sua domanda non è stato nemmeno avviato.

Pertanto il ricorrente si è visto costretto ad adire l'autorità giudiziaria, in via d'urgenza, per la tutela dei suoi diritti.

Sulla condanna ad un *facere* dell'amministrazione

Stante la natura dei diritti direttamente collegati alla iscrizione nei registri della popolazione residente, è ormai pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che tutte le controver-

sie attinenti alla cancellazione o iscrizione in tali registri di un determinato territorio, devono essere devolute alla cognizione del giudice ordinario. Sul punto vi è un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza.

Per tutte, vale la pena di ricordare la più recente sentenza del T.AR. Lazio sez. Latina, che nella sentenza n. 1102 del 9 dicembre 1992, ha espressamente stabilito che "*L'iscrizione e la cancellazione dai registri della popolazione residente di un comune sono il risultato di accertamenti circa la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi che integrano quella particolare relazione giuridica che è la residenza; la relative controversie attengono, perciò a diritti soggettivi con conseguente devoluzione della cognizione all'autorità giudiziaria ordinaria*" (T.a.r. Lazio, sez. Latina, 9 dicembre 1992, n. 1102, in Foro Amm. 1993, f. 11-12; cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 16 gennaio 1990, n. 14 in Con. Stato 1990, I, 18; T.a.r. Lombardia sez. Milano, 18 dicembre 1982 n. 1358 in TAR 1983, I, 528).

Accertata la competenza, occorre verificare se il giudice ordinario possa emettere una sentenza di condanna ad un *facere,* nei confronti della P.A., oltre che di condanna al risarcimento del danno.

Sul punto può risultare agevole richiamare il principio espresso da una sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 17 novembre 1984 n. 5834, secondo cui il giudice ordinario, munito di giurisdizione sulla domanda proposta dal privato cittadino per tutelare i propri diritti dai danni che possano derivare da un comportamento omissivo della P.A., con riguardo ad azioni o omissioni della P.A. medesima che non configurino espressione di attività amministrativa, ma meri comportamenti materiali in contrasto con i precetti posti dalla prudenza o dalla tecnica a salvaguardia dei diritti altrui, "*può non soltanto accertare gli obblighi della Amministrazione medesima, ma anche pronunciare condanna di essa ad un "facere" specifico, ove detto "facere" non costituisca attività provvedimentale, o, comunque, riservata all'esclusiva apprezzamento delle competenti autorità amministrative"* (Cass. civ. sez. un. 17 novembre 1984 n. 5835 in Mass. Giust. civ.1984 fasc. 11).

Ebbene, occorre sottolineare che la iscrizione nei registri della popolazione anagrafica non rappresenta atto provvedimentale, ma **atto vincolato** da inquadrasi nella categoria degli atti amministrativi non negoziali o meri atti amministrativi, i cui effetti derivano direttamente dalla legge, senza che la P.A. abbia alcuna facoltà di scelta dei mezzi per il raggiungimento del fine.

Alla luce di tali argomentazioni, appare evidente come, nella fattispecie in esame, sussista la competenza del giudice ordinario ad emettere una sentenza di condanna nei confronti della P.A. ad un facere, anche al fine di garantire una immediata e pronta tutela della posizione giuridica soggettiva attiva del cittadino.

* * * * * *

SULLA RICHIESTA DI PROVVEDIMENTO CAUTELARE

Dall'esposizione dei fatti emerge con evidenza la posizione assunta dal Comune di Bologna nei confronti della richiesta avanzata dal sig. xxxxxxxx: una posizione per così dire, poco trasparente, macchinosa, contraddittoria, che ha prodotto, a distanza di quasi due anni, ad uno scambio epistolare tanto intenso quanto privo di risultati.

Tale situazione ha ripercussioni gravissime, che colpiscono il sig. xxxxxxxx innanzitutto privandolo di un riconoscimento che gli spetta di diritto e, inoltre, impedendogli l'esercizio di diritti fondamentali connessi alla residenza. In sintesi, ripercussioni sotto ogni profilo della dignità umana e dell'identità personale, con irreparabile lesione di beni primari, quali la salute, la professionalità e la dignità umana.

Appare indubbio come tutto ciò giustifichi il ricorso ad un procedimento d'urgenza che impedisca l'ulteriore lesione del bene per il quale si invoca la tutela.

In generale, è stato infatti ammesso (Satta) che anche gli effetti di una sentenza di mero accertamento possono essere anticipati con una pronuncia dichiarativa di natura cautelare, se ed in quanto la pronuncia dichiarativa in via d'urgenza possa avere effetti di tutela del bene e del diritto leso.

Il provvedimento ex art. 700 c.p.c., inoltre, proprio in quanto unico strumento atto a porre rimedio a situazioni urgenti e pregiudizievoli, si è arricchito nella giurisprudenza

di misure coercitive di natura diversa, tese a tutelare tutte quelle situazioni giuridiche che, sebbene perfette nella loro natura, erano passibili di gravi coercizioni e/o lesioni.

Nel caso in esame sussistono sia il requisito del *fumus boni iuris* sia quello del *periculum in mora*, necessari per l'emanazione del richiesto provvedimento.

Sul *fumus boni iuris*

Per ciò che concerne il *fumus boni iuris*, la deducente difesa richiama tutte le argomentazioni sin qui svolte ritenendole sufficienti ad evidenziare la sussistenza di tale requisito.

Pare infatti che nessuno possa mettere in discussione il diritto del ricorrente ad ottenere l'iscrizione nel Registro Anagrafico della popolazione residente nel Comune di Bologna.

Sul *periculum in mora*

Il protrarsi della situazione di incertezza in ordine alla richiesta di residenza avanzata dal sig. xxxxxx, che allo stato risulta un cittadino senza fissa dimora, ha comportato un serie di disagi e rischia di provocare ulteriori danni all'odierno ricorrente.

Stante la molteplicità e la rilevanza dei profili di potenziale lesività che il protrarsi di tale situazione può provocare, la deducente difesa procederà al loro separato esame

SUL DIRITTO DI VOTO

La mancanza della residenza comporta la mancata iscrizione nelle liste elettorali, con conseguente impossibilità di esercitare il diritto di voto.

E' superfluo sottolineare che il diritto al voto, secondo quanto previsto dalla Costituzione (art. 48), "*non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge*". Fuori dalle ipotesi espressamente previste dalla Carta fondamentale, non è ammissibile alcuna forma di impedimento e/o limitazione all'esercizio di un diritto tanto importante quale quello di poter concorre al governo del proprio Stato.

La potenziale lesività, dunque, del perdurare di tale situazione di incertezza appare ancor più evidente se si considera che, essendo state indette le elezioni politiche per il

prossimo 13 maggio 2001, al sig. xxxxxxx potrebbe essere impedito l'esercizio di tale diritto in considerazione della mancanza di iscrizione nelle liste elettorali del comune di Bologna.

E tale pericolo è ancor più fondato se si considera altresì che il ricorrente, secondo quanto espressamente riconosciuto dal comune, risulta privo di fissa dimora e, quindi, di altra residenza dal comune di provenienza.

Vi è poi da evidenziare che l'attuale legge elettorale prevede che ogni cittadino possa sottoscrivere la dichiarazione di presentazione di coloro che concorrono alla elezione nel proprio collegio elettorale. I candidati, infatti, per poter competere, devono raccogliere un determinato numero di sottoscrizioni di elettori del proprio collegio.

Anche tale diritto potrebbe risultare irreversibilmente compromesso per l'odierno ricorrente in quanto tale facoltà può essere esercitata solo entro le ore 20 del 9 aprile '01.

Per tale ragione di estrema urgenza, si chiede che il giudice, sussistendone i requisiti, provveda inaudita altera parte in relazione alla domanda avanzata dal ricorrente con il presente atto.

Poiché, in ogni caso, non può giuridicamente accettarsi che un cittadino - che abbia solo la "colpa" di avere come proprio domicilio il dormitorio pubblico – non possa esercitare il diritto di voto, costituzionalmente garantito come assoluto, inviolabile ed incoercibile, appare più che evidente, nel caso di specie, il requisito del "*periculum in mora*" richiesto dal codice di rito per la emanazione di un provvedimento ex art. 700 c.p.c.

SUL DIRITTO AL LAVORO

La mancanza di residenza di fatto comporta una maggiore difficoltà nel reperimento di un lavoro stabile che permetta una esistenza libera e dignitosa.

Il ricorrente, sig. xxxxxx è un pranoterapeuta, munito di regolare diploma.

Già da alcuni mesi egli ha l'opportunità di avviare un'attività lavorativa nel proprio ambito professionale. Tuttavia lo status-condizione di anagraficamente irreperibile sta continuando a bloccare qualsiasi ipotesi lavorativa. Il sig. xxxxxxxxx infatti, senza residenza anagrafica, non può regolarizzare la sua posizione burocratico-amministrativa nei

confronti dell'Albo, la sua posizione fiscale, il rapporto con eventuali datori di lavoro, collaboratori e clienti. Tutto ciò si traduce, dunque, nell'impossibilità oggettiva di esercitare effettivamente il diritto al lavoro, reperendo una occupazione di natura subordinata o autonoma.

Infatti, egli non può esercitare nemmeno autonomamente la propria professione, in quanto non può essere titolare di partita I.V.A., richiesta dalla legislazione fiscale, perché tra le documentazione richiesta per l'apertura della posizione I.V.A. vi è il certificato di residenza.

Anche tale aspetto sarebbe, di per sé, sufficiente ad integrare il requisito del *periculum in mora*.

SUL DIRITTO ALLA SALUTE

Non essere iscritto nel registro della popolazione residente in un determinato Comune significa non poter godere appieno della assistenza sanitaria nazionale.

Infatti, il cittadino che si trova privo della residenza, ha maggiore difficoltà ad usufruire delle strutture sanitarie pubbliche presenti nel territorio nazionale e può accedere ad esse solo tramite il servizio di pronto soccorso.

Basti pensare che il cittadino privo di residenza non può usufruire di un proprio medico curante, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

La potenziale lesività di tale situazione è tanto evidente, nella sua gravità, da non necessitare di ulteriori commenti.

Nel caso di specie, poi, è da sottolineare che il ricorrente è un invalido con invalidità al 40% e, dunque, ancor più bisognoso di assistenza da parte del servizio sanitario nazionale.

Il sig. xxxxxxx, tra l'altro, ha anche avviato una pratica per l'accertamento dell'aggravamento della invalidità, che però non può avere corso stante la mancanza della residenza.

Eppure anche il diritto alla salute è ampiamente riconosciuto e tutelato dalla Costituzione e già la sola difficoltà ad accedere al servizio pubblico sanitario sarebbe di per sé sufficiente a considerare minato tale diritto fondamentale.

Anche tale aspetto, singolarmente considerato, appare sufficiente ad integrare il requisito del *periculum in mora*.

* * * *

Nel caso in esame, oltre a tutte queste situazioni di negazione di elementari diritti della personalità costituzionalmente garantiti, appare opportuno evidenziare che il protrarsi della condizione in cui si trova il ricorrente incide in modo evidente ed oggettivo sulla sua sfera personale.

Il sig. xxxxxxxx, infatti, da tempo, sta cercando in ogni modo di reinserirsi nella società. Gli effetti negativi dello status di senza fissa dimora emergono sotto vari profili, quali la dignità umana, l'identità personale, la salute, il lavoro, l'esercizio dei diritti politici.

Il sig. xxxxxxxx, dopo aver visto trascorrere invano tutti questi mesi e aver lottato per veder riconosciuto il suo diritto alla residenza, sta iniziando a perdere fiducia nella società e nelle Istituzioni. Non è certo necessario spiegare che, di fronte ad una persona che inizia a percorrere le prime essenziali tappe per il proprio reinserimento sociale, tali reazioni, assolutamente giustificabili, possono essere fatali.

Inoltre il protrarsi di tale *status* sta creando al sig. xxxxxxx una vera e propria crisi di identità. Egli vuole fermamente uscire da tale condizione, ma ogni contatto che per ora ha con il mondo per così dire "normale" si arresta immediatamente quando egli deve dire chi è e dove risiede. Come egli stesso afferma "uno ad un certo punto si chiede chi sono'".

Anche in considerazione di questi aspetti della vicenda, si è ritenuto opportuno e giustificato agire in via d'urgenza.

* * *

Da quanto sopra esposto riteniamo che il Giudice potrebbe essere in grado - con la sola lettura del ricorso introduttivo e dei documenti al medesimo allegati - di emanare un provvedimento d'urgenza inaudita altera parte. Ciò consentirebbe, tra l'altro, l'immediato esercizio, per il ricorrente, dei suoi diritti politici, che potrebbero irreparabilmente essere compromessi nel caso in cui il provvedimento dovesse essere emesso solo in seguito alla convocazione delle parti.

Si ricorda infine che, secondo quanto affermato dal Comune (doc. 5), non è allo stato aperto nessun procedimento relativo alla iscrizione del ricorrente nel Registro Anagrafico della popolazione residente nel Comune di Bologna.

Il sig. xxxxxxxx pertanto, a tutt'oggi, e nonostante le domande presentate, non sa nemmeno se e quando si aprirà il procedimento amministrativo riguardante la sua richiesta di residenza.

Tutto ciò premesso

IN VIA CAUTELARE E D'URGENZA

Si chiede che il Giudice adito, **con decreto "*inaudita altera parte*" e contestuale fissazione di udienza di comparizione nel termine di cui all'art. 669 *sexies* secondo comma**, **anche in considerazione delle prossime scadenze elettorali**, ovvero con ordinanza, previa convocazione delle parti in apposita udienza ai sensi del primo comma della norma citata, visto l'art. 700 c.p.c., voglia emettere i provvedimenti che appariranno più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione di merito;

in particolare, in considerazione del grave ed irreparabile pregiudizio che la complessiva situazione ha determinato e sta determinando nella sfera personale del ricorrente, si chiede che il Giudice voglia

ORDINARE al Sindaco del Comune di Bologna, anche nella sua qualità di ufficiale di governo responsabile della tenuta dei registri dello stato civile e di popolazione, l'immediata iscrizione del ricorrente nel Registro Anagrafico della popolazione residente nel Comune di Bologna;

ADOTTARE ogni altro opportuno provvedimento al fine di impedire la lesione dei diritti fondamentali del sig. xxxxxxxxx.

Si chiede altresì che il giudice voglia, ai sensi dell'art. 669-*octies* fissare il termine per l'inizio del giudizio di merito, in cui verrà richiesto di accertare e dichiarare il diritto dell'odierno ricorrente di ottenere la residenza nel Comune di Bologna e di condannare l'amministrazione a procedere all'iscrizione del ricorrente nel Registro Anagrafico della popolazione residente nel Comune di Bologna, nonché al risarcimento dei danni subiti dal sig. xxxxxxxx ed al pagamento delle spese legali.

Vinte le spese diritti e onorari di causa, da distrarsi a favore dei sottoscritti procuratori antistatari.

Si producono in copia:

1- lettera del sig. xxxxx del 15.10.2000;
2- lettera della dott.ssa xxxxxxxxi del 24.11.2000;
3- lettera del sig. xxxxxxxx del dicembre 2000;
4- lettera del sig. xxxxxxxx del 2.2.2001;
5- lettera della sig.ra xxxxxxxxxx del 23.2.2001;
6- lettera del sig. xxxxxxx del 7.3.2001;
7- lettera della sig.ra xxxxxxx del 16.3.2001;
8- lettera della dott.ssa xxxxxxxxx del 19.3.2001;
9- biglietto da visita del sig. xxxxxxxxxxx;
10- attestazione A.S.L. dello stato di invalidità del ricorrente.
11- giurisprudenza e dottrina sul tema della residenza.

Bologna, 6.04.2001

Avv. Antonio Mumolo Avv. Paola Pizzi

N. G/ [illegible]

IL TRIBUNALE CIVILE DI BOLOGNA

SEZIONE 1^ CIVILE

In persona del Giudice Unico Dott.ssa Antonella Palumbi

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa civile iscritta al n. 5149 del Ruolo Generale dell'anno 2001, promossa da:

[redacted] (Avv. P. Pizzi e A. Mumolo)

- ricorrente -

contro

Comune di Bologna (Avv. G. M. Montuoro e L. Simoni)

- resistente -

In punto a: provvedimento d'urgenza ante causam

***

Sciogliendo la riserva di cui all'udienza 10.5.2001,

considerato che nel merito è cessata la materia del contendere, attesa la iscrizione del ricorrente nel Registro Anagrafico della popolazione residente nel Comune di Bologna;

rilevato che il primo riscontro documentale della rituale richiesta del ricorrente al Comune di Bologna risulta in data 2.2.2001 e che l'Amministrazione ha dato corso agli accertamenti d'ufficio dal 14.4 2001, vale a dire solo dopo la notifica del ricorso, effettuata in data 13.4.2001, provvedendo all'iscrizione del ricorrente nel Registro Anagrafico della popolazione residente nel giro di 6 giorni;

ritenuto che la rapidità con cui, dopo la notifica del ricorso, è stato dato seguito alla richiesta del ricorrente ed agli accertamenti d'ufficio peraltro in assenza di alcun altro atto di impulso dell'interessato dopo la iniziale richiesta del 2.2.2001, dimostra che l'Amministrazione è rimasta ingiustificatamente inerte quando, al contrario, avrebbe dovuto attivarsi, così come ha fatto dal 14.4.2001, per il compimento d'ufficio dei necessari accertamenti;

che, conseguentemente, il ricorso all'Autorità giudiziaria si è rivelato non solo fruttuoso ma altresì necessario;

che, pertanto, l'Amministrazione comunale deve essere condannata alle spese sostenute dal ricorrente, come liquidate in dispositivo;

P.Q.M.

1) dichiara cessata nel merito la materia del contendere;

2) dichiara tenuto e condanna il Comune di Bologna alla rifusione in favore del sig. [redacted] delle spese della procedura cautelare che liquida in complessive £. 1.500.000, di cui £. 1.000.000 per onorari e £. 300.000 per diritti, oltre iva e cpa come per legge.

Si comunichi.

Bologna, 21.6.2001

Il Giudice

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

IL 26 GIU. 2001

IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA

PER AVUTA COMUNICAZIONE E RICEVUTA COPIA 27/6/01 BOLOGNA

Si rettifica in "£.300.000".
Si comunichi.
Bo, 27/6/01

DEPOSITATO IN CANCELLERIA

IL 27 GIU. 2001

IL COLLABORATORE DI CANCELLERIA

[redacted]

Avvocato di Strada

Obiettivi

Avvocato di strada si propone di:

- aprire nuove sedi nelle città italiane dove vivono persone senza dimora;

- costituire un centro di documentazione su diritti ed esclusione sociale;

- realizzare nuove pubblicazioni.

I soci dell'Associazione si adoperano per:

- favorire una crescita comune delle esperienze;

- condividere un'idea comune sugli obiettivi
e sulle modalità di intervento;

- riflettere sulle caratteristiche e sui cambiamenti del contesto sociale;

- promuovere lo scambio di informazioni tra gli operatori di territori diversi per migliorarne le competenze e renderle più adatte alle diverse realtà italiane.

Statuto

Art. 1

Denominazione, sede, durata

E' costituita, ai sensi della legge 11 agosto 1991 nº 266 e successive modificazioni, l'organizzazione di volontariato denominata "Avvocato di strada" (di seguito "l'Associazione"), senza scopo di lucro. Essa ha sede in Bologna, Via Corazza 7/8.
Il Consiglio Direttivo, con una sua deliberazione, può trasferire la sede nell'ambito della stessa città, nonché istituire sedi secondarie, delegazioni ed uffici staccati anche in altre città del territorio nazionale.
I contenuti e la struttura dell'Associazione sono ispirati a principi di solidarietà, di trasparenza e di democrazia che consentono l'effettiva partecipazione della compagine associativa alla vita dell'Associazione stessa. La durata dell'Associazione illimitata.

Art. 2

Scopi e finalità

L'Associazione non ha scopi di lucro, è apartitica e aconfessionale e persegue esclusivamente finalità di solidarietà sociale in favore delle persone senza fissa dimora e svantaggiate.

Sono scopi dell'Associazione:

1. promuovere l'attività di assistenza legale gratuita a persone senza fissa dimora, in ogni eventuale controversia giudiziaria ed anche in via stragiudiziale;

2. incentivare la nascita di sportelli "Avvocato di strada" in tutte le città dove vi è una presenza di persone senza fissa dimora;

3. garantire a livello nazionale la fedeltà all'idea originaria degli sportelli, la rappresentatività nei confronti delle istituzioni nazionali, la valorizzazione delle singole esperienze locali di attivazione degli sportelli, la raccolta di studi, ricerche e giurisprudenza su tematiche giuridiche specifiche relative alle persone senza fissa dimora.

Per la realizzazione dello scopo prefisso e nell'intento di agire a favore di tutta la collettività, l'Associazione si propone, a titolo esemplificativo e non esaustivo, di svolgere, in attività di volontariato ed a vantaggio della comunità, in maniera autonoma, o in collaborazione con altre associazioni, enti e soggetti privati aventi finalità simili e che condividono gli scopi e le finalità dell'Associazione, le seguenti attività:

1. promuovere iniziative volte ad affermare i diritti fondamentali delle persone;

2. promuovere iniziative volte a favorire l'integrazione sociale e culturale di persone svantaggiate e dei migranti;

3. costituire Commissioni, Comitati scientifici, e culturali, organizzando convegni, seminari, e costruendo un collegamento diretto e bilaterale con scuole e università, al fine di favorire percorsi di aggiornamento costante per i propri associati;

4. promuovere, organizzare, gestire iniziative di sensibilizzazione, informazione sulla condizione dei senza fissa dimora e delle persone in forte svantaggio sociale;

5. organizzare eventi, convegni e iniziative di vario genere utili alla diffusione degli obiettivi di Avvocato di strada in Italia e all'estero

Le attività di cui al comma precedente sono svolte prevalentemente tramite le prestazioni personali, gratuite e volontarie fornite dai propri aderenti.
Agli aderenti possono solo essere rimborsate dall'Associazione le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, previa documentazione ed entro i limiti preventivamente stabiliti dall'Associazione stessa. Ogni forma di rapporto economico con l'Associazione, anche derivante da lavoro dipendente o autonomo, è incompatibile con la qualità di socio.

Art. 3

Gli Sportelli Avvocato di strada

L'Associazione ha fra i suoi obiettivi principali quello di promuovere attività di assistenza legale gratuita alle persone senza fissa dimora, sia in sede giudiziaria che in ambito stragiudiziale. L'Associazione svolge tale attività anche attraverso sportelli presenti sul territorio (di seguito "Sportello Avvocato di strada" o "Sportelli Avvocato di strada"). La nascita e la attività di tali sportelli è disciplinata da apposito regolamento.

Art. 4

I Soci

Il numero degli aderenti è illimitato.
Sono membri dell'Associazione i soci fondatori e tutte le persone fisiche che si impegnino a contribuire alla realizzazione degli scopi dell'Associazione.
Sono soci dell'Associazione tutti coloro che ne condividano gli scopi e le finalità previa ammissione a socio, deliberata dal Consiglio Direttivo, che è subordinato alla presentazione da parte degli interessati di apposita domanda in cui si esplicita l'impegno ad attenersi al presente statuto e ad osservare gli eventuali regolamenti e le delibere adottate dagli organi dell'Associazione.
Il Consiglio Direttivo cura l'annotazione dei nuovi aderenti nel libro dei soci dopo che gli stessi avranno versato la quota associativa annuale.
L'adesione all'Associazione è a tempo indeterminato e non può essere disposta per un periodo temporaneo, fermo restando le ipotesi di cui all'articolo 6.
Tutti i soci hanno parità di diritti e doveri, fatta eccezione per il diritto di voto per

l’approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell’Associazione che spetta ai soli soci maggiori di età.

Art. 5

Diritti ed obblighi dei soci

1. I soci sono obbligati:

a) ad osservare il presente statuto, i regolamenti interni e le deliberazioni legittimamente adottate dagli organi associativi;

b) al rispetto del decoro e del buon nome dell’Associazione e dei singoli sportelli;

c) a versare la quota associativa annuale;

d) a prestare la loro opera a favore dell’Associazione in modo personale, spontaneo e gratuito;

e) a partecipare attivamente alla vita associativa ed a contribuire al perseguimento degli scopi sociali.

2. I soci hanno diritto:

a) a partecipare a tutte le attività promosse dall’Associazione;

b) a partecipare all’Assemblea con diritto di voto;

c) ad accedere alle cariche associative;

d) a prendere visione di tutti gli atti deliberativi e di tutta la documentazione relativa alla gestione dell’Associazione, con possibilità di ottenerne una copia.

Art. 6

Recesso ed esclusione dei soci

I soci restano iscritti all’Associazione senza limiti di tempo, intendendosi la loro partecipazione tacitamente rinnovata di anno in anno, e cessano di farne parte unicamente in caso di recesso, esclusione, decadenza, morte. I soci possono recedere in qualsiasi momento dal rapporto associativo, con semplice comunicazione scritta al Consiglio Direttivo. Il mancato pagamento della quota associativa annuale, nei tempi previsti dal Consiglio Direttivo e nonostante la richiesta formale di pagamento inviata dal medesimo organo, comporta l’automatica decadenza del socio. Il socio è escluso dall’Associazione previa delibera del Consiglio Direttivo in caso di:

- ingiustificata mancata partecipazione alla vita dell’Associazione;

- comportamenti contrari a quanto previsto dal presente Statuto;
- inadempimento delle delibere assembleari o delle decisioni del Consiglio Direttivo;
- comportamenti lesivi del decoro o del buon nome dell'Associazione e dei singoli sportelli;
- utilizzo indebito del nome dell'Associazione per svolgere attività legale a titolo oneroso e in generale per svolgere attività in contrasto con le finalità dell'Associazione.

In ogni caso, prima di procedere all'esclusione, devono essere contestati per iscritto al socio gli addebiti che allo stesso vengono mossi, consentendo facoltà di replica.
La delibera di esclusione adeguatamente motivata è prontamente comunicata al socio, il quale può ricorrere avanti al Collegio dei Garanti. Ove il Collegio dei Garanti confermi il provvedimento di esclusione, esso diventa operante dal ricevimento di detta comunicazione e successiva annotazione nel libro soci. Il socio escluso può ricorrere all'autorità giudiziaria entro sei mesi dal giorno in cui gli è stata comunicata la deliberazione.

Art. 7

Quota sociale

La quota associativa a carico dei soci è fissata dall'Assemblea dei soci. Essa è annuale; non è frazionabile né ripetibile in caso di recesso o di perdita della qualità di socio. Le modalità del conferimento della quota associativa sono disciplinate da regolamento.

Art. 8

Organi sociali

Sono organi dell'Associazione:
- l'Assemblea dei soci;
- il Consiglio Direttivo;
- il Presidente;
- il Collegio dei Garanti;
- il Collegio dei Revisori dei Conti se eletto dall'Assemblea;

Tutte le cariche e le prestazioni fornite dagli aderenti sono gratuite.
L'elezione degli organi dell'Associazione non può essere in alcun modo vincolata o limitata ed è improntata a criteri di massima libertà di partecipazione all'elettorato attivo e passivo.

Art. 9

L'Assemblea dei soci

L'Assemblea è costituita da tutti i soci dell'Associazione in regola con il versamento della quota associativa. Le votazioni si basano sul principio democratico "una testa un voto". I soci possono farsi rappresentare in Assemblea solo da altri soci, conferendo delega scritta. Non è ammessa più di due deleghe per ciascun socio. La delega non può essere conferita a coloro che ricoprono cariche sociali all'interno dell'Associazione. L'assemblea delibera a voto palese e a maggioranza dei voti dei presenti e dei rappresentati per delega ferme le limitazioni previste per le modifiche statutarie e lo scioglimento dell'Associazione. L'Assemblea ha la facoltà di decidere che si deliberi a voto segreto su particolari questioni. Delle riunioni dell'assemblea è redatto il verbale, sottoscritto dal Presidente o da chi ne fa le veci e, trascritto nel registro delle assemblee dei soci, in libera visione a tutti i soci.

L'Assemblea ha i seguenti compiti:

1. eleggere i membri del Consiglio Direttivo;
2. eleggere i membri del Collegio dei Garanti;
3. deliberare sul programma generale contenente le linee di indirizzo dell'attività dell'Associazione predisposto dal Consiglio Direttivo;
4. approvare gli eventuali regolamenti interni dell'Associazione;
5. approvare il bilancio preventivo e quello consultivo entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio;
6. determinare l'ammontare della quota associativa annuale;
7. approvare le richieste di modifica dello statuto di cui all'art. 21 e deliberarne le eventuali modifiche;
8. ratificare i provvedimenti di competenza dell'Assemblea adottati dal Consiglio Direttivo per motivi di urgenza;
9. deliberare su ogni altra questione che venga sottoposta alla sua attenzione ed inserita all'ordine del giorno.

L'Assemblea inoltre delibera lo scioglimento dell'Associazione e la devoluzione del suo patrimonio. L'Assemblea è presieduta, su designazione dei presenti, dal Presidente, dal Vice Presidente, da un altro membro del Consiglio Direttivo oppure da qualsiasi

altro socio dell'Associazione. Il Presidente dell'Assemblea nomina il Segretario.
Le decisioni dell'Assemblea sono impegnative per tutti i soci.

Art. 10

Convocazione

L'Assemblea si riunisce almeno una volta all'anno. L'Assemblea è convocata dal Presidente dell'Associazione su iniziativa propria, su richiesta del Consiglio Direttivo, del Collegio dei Garanti o su domanda motivata da almeno un decimo dei soci ogni qualvolta lo ritengano opportuno. Nel caso di impedimento del Presidente l'assemblea può essere convocata dal Vice Presidente.
La convocazione avviene mediante una comunicazione scritta inviata all'indirizzo indicato nel libro dei soci ovvero all'indirizzo di posta elettronica indicato dal socio, almeno 20 giorni prima della data fissata per lo svolgimento dell'assemblea. L'avviso di convocazione contiene l'indicazione del luogo, del giorno, dell'ora della riunione e dell'ordine del giorno.

Art. 11

Assemblea ordinaria e straordinaria

L'assemblea ordinaria è regolarmente costituita in prima convocazione con la presenza della metà più uno dei soci, presenti in proprio o per delega, e in seconda convocazione qualunque sia il numero dei soci presenti, in proprio o in delega.
Nelle deliberazioni di approvazione del bilancio e in quelle che riguardano la loro responsabilità i membri del Consiglio Direttivo non hanno diritto di voto.
L'assemblea straordinaria modifica lo statuto dell'Associazione con la presenza di almeno ¾ degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti e delibera lo scioglimento e la liquidazione nonché la devoluzione del patrimonio con il voto favorevole di almeno ¾ degli associati.

Art. 12

Consiglio Direttivo

L'assemblea ordinaria vota fra i propri aderenti i componenti del Consiglio Direttivo, che svolge le attività esecutive dell'Associazione su indicazione dell'assemblea.
Il Consiglio Direttivo è composto da un minimo di cinque ad un massimo di undici

membri; il numero dei componenti deve essere dispari; resta in carica tre anni e i suoi componenti possono essere rieletti. Essi decadono in caso di assenza ingiustificata alle riunioni per tre volte consecutive.
Il Consiglio Direttivo nella sua prima riunione nomina il Presidente, il Vice Presidente e il Tesoriere.
Il Consiglio Direttivo si riunisce almeno una volta ogni tre mesi e quando ne faccia richiesta il Presidente, o in caso di impedimento, dal Vice Presidente, o da almeno un terzo dei componenti. In tale seconda ipotesi la riunione deve avvenire entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta.
Il Consiglio Direttivo si riunisce anche su richiesta scritta del Collegio dei Garanti per trattare questioni urgenti e di interesse generale per l'Associazione.
Il primo Consiglio Direttivo ed il primo Presidente vengono eletti dai soci fondatori in sede di costituzione dell'Associazione.
Il Consiglio Direttivo è regolarmente costituito quando sia presente la maggioranza dei consiglieri.
Il Consiglio Direttivo delibera a maggioranza dei presenti e svolge i seguenti compiti:

1. fissare le norme per il funzionamento dell'organizzazione e redigere il regolamento interno che deve essere approvato dall'Assemblea;
2. sottoporre all'approvazione dell'assemblea i bilanci preventivo e consuntivo annuale;
3. predisporre il programma generale dell'attività dell'Associazione da sottoporre all'approvazione dell'assemblea;
4. elaborare il piano delle attività in base alle linee di indirizzo contenute nel programma generale promuovendo e coordinandone l'attività e autorizzandone la spesa;
5. accogliere o rigettare le domande degli aspiranti soci con provvedimento motivato;
6. ratificare, nella prima seduta successiva, i provvedimenti di propria competenza adottati dal Presidente per motivi di necessità e di urgenza;
7. sostituire tempestivamente nei casi di decesso, dimissioni, permanente impedimento, decadenza di un consigliere, con un altro socio (il primo dei non eletti), che resterà in carica fino alla fine del mandato del Consiglio Direttivo. Qualora venisse meno la maggioranza dei consiglieri, l'intero Consiglio Direttivo si intenderà decaduto; il

Presidente dovrà convocare l’assemblea dei soci perché provveda alla rielezione completa del Consiglio stesso.

Art. 13

Presidente

Il Presidente è eletto dal Consiglio Direttivo tra i componenti a maggioranze dei voti e resta in carica fino al rinnovo del Consiglio stesso.

Il Presidente ha la legale rappresentanza dell’ente di fronte ai terzi e in giudizio e dà esecuzione alle delibere del Consiglio Direttivo.

Il Presidente ha la firma dell’Associazione ed è autorizzato ad eseguire incassi e accettazione di donazioni di ogni natura a qualsiasi titolo.

Presiede, se eletto, le riunioni dell’Assemblea del Consiglio Direttivo e in caso di necessità e di urgenza assume i provvedimenti di competenza del Consiglio Direttivo, sottoponendoli a ratifica nella prima riunione successiva.

In caso di assenza, di impedimento o di cessazione, le relative funzioni sono svolte dal Vice Presidente.

Di fronte ai soci, ai terzi ed a tutti i pubblici uffici, la firma del Vice Presidente fa piena prova dell’assenza per impedimento del Presidente.

Art. 14

Collegio dei Garanti

Il collegio dei garanti è costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti eletti dall’Assemblea.

Esso elegge nel suo seno il Presidente.

Il Collegio dura in carica tre anni ed è rieleggibile.

Il Collegio ha il compito di esaminare tutte le controversie tra i soci, tra questi e l’organizzazione o i suoi organi, tra i membri degli organi stessi. Esso giudica ex bono et aequo senza formalità di procedure.

Vigila sulla corretta osservanza da parte dei soci e degli organi dell’Associazione delle norme dello statuto, sulla applicazione dei deliberati dell’assemblea dei soci, sulla buona amministrazione del patrimonio dell’Associazione e sul suo corretto utilizzo per il perseguimento degli scopi sociali.

Il Collegio può intervenire alle riunioni del Comitato Direttivo senza diritto di voto; può

con richiesta scritta convocarlo per sottoporgli questioni che riguardano il buon andamento dell'Associazione.
Il collegio può richiedere la convocazione dell'assemblea dei soci come stabilito nell'art.10.
Esso agisce di propria iniziativa, su richiesta di uno degli organi oppure su segnalazione anche di un solo socio fatta per iscritto e firmata.
Il Collegio riferisce annualmente all'Assemblea con relazioni scritte e firmate.

Art. 15

Collegio dei Revisori dei Conti

Il Collegio dei Revisori dei Conti, organo facoltativo, laddove e se nominato, ha funzioni di controllo, viene eletto dall'Assemblea ed è composto da tre membri effettivi e due supplenti, scelti anche fra i non soci e resta in carica tre anni. Nomina al proprio interno il Presidente.
Il Collegio dei Revisori dei Conti controlla l'amministrazione, la corrispondenza del bilancio alle scritture contabili e vigila sul rispetto dello statuto.
Partecipa alle riunioni del Consiglio direttivo e alle assemblee, senza diritto di voto e predispone la propria relazione annuale in tema di bilancio consuntivo.
Qualora tale organo sia previsto per legge, i suoi componenti andranno scelti negli apposti albi.

Art. 16

Durata delle cariche

Le cariche sociali durano tre anni e sono rieleggibili. Esse sono gratuite, fatto salvo il diritto al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, nell'interesse dell'Associazione.

Art. 17

Risorse economiche

L'organizzazione trae le risorse economiche per il funzionamento e lo svolgimento della propria attività da:
a) contributi degli aderenti;
b) contributi di privati;

c) contributi dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti;
d) contributi di organismi internazionali;
e) donazioni e lasciti testamentari;
f) rimborsi derivanti da convenzioni;
g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.
I fondi sono depositati presso l'istituto di credito stabilito dal Consiglio Direttivo.
Tutte le risorse economiche versate all'Associazione devono essere utilizzati per la realizzazione degli scopi statutari.

Art. 18

Bilancio

Ogni anno devono essere redatti, a cura del Consiglio Direttivo, i bilanci preventivo e consuntivo da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea che deciderà a maggioranza di voto. Dal bilancio consuntivo devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti.
Il bilancio annuale va predisposto e sottoposto all'Assemblea dei soci entro 4 mesi dalla chiusura dell'esercizio.
I bilanci devono restare depositati presso la sede dell'Associazione nei 15 giorni che precedono l'Assemblea convocata per l'approvazione nonché inviati tramite posta elettronica (anche per estratto) ai soci congiuntamente alla convocazione dell'assemblea che prevede la loro approvazione e devono essere resi pubblici con idonee forme di pubblicità.
L'esercizio sociale dell'Associazione ha inizio il primo di gennaio e si chiude il trentuno di dicembre di ogni anno.

Art. 19

Libri dell'Associazione

L'Associazione tiene i verbali delle riunioni e delle deliberazioni dell'Assemblea, del Consiglio Direttivo nonché il libro dei soci dell'Associazione e quanto altro previsto dalla normativa vigente.
I libri dell'Associazione sono visibili a chiunque ne faccia richiesta motivata.

Art. 20

Avanzi di gestione

All'Associazione è fatto divieto di distribuire anche in modo indiretto utili o avanzi di gestione comunque denominati, nonché fondi riserve o capitale durante la vita dell'Associazione stessa.

Gli eventuali utili o gli avanzi di gestione dovranno essere impiegati esclusivamente per la realizzazione delle attività istituzionali.

Art. 21

Modifiche dello Statuto

Le proposte di modifiche allo statuto possono essere presentate all'Associazione da uno degli organi o da almeno 1/10 dei soci.

Le relative deliberazioni sono approvate dall'Assemblea con la presenza di almeno 3/4 degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

Art. 22

Scioglimento

Lo scioglimento e quindi la liquidazione dell'Associazione può essere proposto dal Consiglio Direttivo e approvato, con il voto favorevole di almeno tre quarti dei soci, dall'Assemblea dei Soci convocata con specifico ordine del giorno. I beni che residuano dopo l'esaurimento della liquidazione sono devoluti ad altre organizzazioni operanti in identico o analogo settore di volontariato sociale e comunque secondo il disposto dell'art. 5, comma 4 della Legge 266/91.

Art. 23

Norme di rinvio

Per quanto non previsto dal presente statuto, si rinvia alle disposizioni legislative vigenti in materia, con particolare riferimento al Codice Civile, alla Legge n. 266 dell'11 agosto 1991 e alla legislazione regionale sul volontariato.