

# **PROPOSTE HALLEY**

---

---

**MAURO PARDUCCI • PATRIZIA LUPINO  
ALESSANDRO MARTINI • PATRIZIA STRANO**

---

## **MANUALE PER L'OPERATORE DELL'UFFICIO ANAGRAFE**



**FIGURA 10**

Comune di..... (.....)	
Pratica iscrizione n. ....	Sig. ....
	Via.....
	.....
Oggetto: Comunicazione di iscrizione nell'Anagrafe della popolazione residente.	
Gentile Signor .....,	
Con la presente Le comunico che il procedimento, relativo all'oggetto, iniziato in data..... e per il quale Lei ha opposto rifiuto ad effettuare la richiesta di iscrizione anagrafica ha avuto conclusione.	
Pertanto Lei risulta iscritto nell'Anagrafe di questo Comune con effetto dal.....	
Già l'avevo informata che il provvedimento comporta anche l'automatico aggiornamento della patente di guida, delle carte di circolazione dei veicoli in proprietà, usufrutto o locazione e dei contrassegni di identificazione dei ciclomotori.	
Pertanto, nella considerazione che non ha ancora provveduto, La invito nuovamente a compilare il modulo a suo tempo trasmesso riconsegnandolo a quest'Ufficio entro e non oltre 3 giorni dal ricevimento della presente. Devo avvertirLa che in caso di inadempienza Ella incorrerà nelle sanzioni previste dalla Legge. Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso al Prefetto della Provincia entro 30 giorni dal ricevimento della presente comunicazione.	
In allegato si trasmette una situazione di famiglia aggiornata.	
Data.....	
	L'Ufficiale di Anagrafe
	.....

### **13 - L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI "SENZA FISSA DIMORA"**

L'estensione della disciplina anagrafica anche alle persone senza fissa dimora può essere considerato un aspetto sicuramente problematico nell'applicazione pratica della legislazione di riferimento.

Queste posizioni spesso sfuggono ad ogni tipo di registrazione.

L'art. 1 della Legge 1228/54 dispone: *“Nell’Anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e 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”*.

L'art. 2 prosegue: *“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”*.

Purtroppo alla categoria dei “senza fissa dimora” la Legge anagrafica del 1954 ed il Regolamento del 1989 hanno veramente riservato un piccolo spazio. Sia il precedente Regolamento di esecuzione del 1936 sia quello attualmente in vigore hanno completamente ignorato la materia.

Solo le “avvertenze e note illustrative al regolamento anagrafico” emanate dall’ISTAT entrano nel merito della problematica cercando di offrire chiarimenti e suggerire possibili soluzioni.

Sono da considerarsi “senza fissa dimora” le persone che non abbiano in alcun Comune quella dimora abituale che è elemento indispensabile per l’accertamento della residenza.

Questi soggetti vivono di nomadismo oppure appartengono a particolari categorie professionali (chi esercita attività circense, giostrai, girovaghi o chi svolge altre attività permanentemente itineranti).

Alcuni hanno fatto rientrare in questa categoria i “senza tetto”, ossia quelle persone che vivono senza una professione arte o mestiere, senza una fissa abitazione e senza un punto di riferimento preciso ma comunque presenti sul territorio comunale.

Si può invece sostenere che i “senza fissa dimora” ed i “senza tetto” appartengono a due classi distinte di una categoria più ampia di soggetti anagrafici caratterizzati dall’assenza di una civica abitazione.

L’Ufficiale di Anagrafe dovrà infatti adottare procedure diversificate per l’iscrizione anagrafica.

### **La persona “senza fissa dimora”**

La legge non ha indicato puntualmente chi sono i soggetti “senza fissa dimora” ma ha individuato la condizione di assenza del legame persona-territorio per alcuni soggetti.

Nell’intento di provvedere comunque ad una registrazione am-

**Definizione  
dei “senza  
fissa  
dimora” e  
dei “senza  
tetto”**

**Assenza del  
legame  
persona-  
territorio**

<b>Comune con domicilio</b>	<p>ministrativa di queste persone, e nell'interesse delle stesse che devono poter ottenere le documentazioni amministrative e devono poter esercitare il diritto di voto (elettorato attivo e passivo), i "senza fissa dimora" saranno registrati anagraficamente nel Comune ove hanno eletto il domicilio.</p> <p>Il domicilio rappresenta l'unico elemento che può legare il "senza fissa dimora" ad un determinato Comune e va incontro agli interessi del cittadino, conferendogli la possibilità di iscriversi nell'Anagrafe del Comune considerato, nei continui spostamenti della persona, dettati dalla natura della propria attività professionale, come quello ove, con più frequenza egli ritorna, fa capo, ovvero ha dei parenti o un centro di affari o un rappresentante o addirittura il solo recapito e che per lui sia facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti.</p>
<b>Criterio della dimora abituale e del domicilio</b>	<p>Il criterio generale della dimora abituale, previsto dall'art. 43 del Codice Civile, per l'iscrizione anagrafica dei cittadini e lo stesso concetto di domicilio, quale sede principale degli affari e degli interessi del soggetto, in una connotazione soltanto patrimoniale ed economica sono stati rimessi in discussione.</p> <p>Nelle "Note ed avvertenze" dell'ISTAT<sup>20</sup> si prende in considerazione una "elezione di domicilio" fine a se stessa, esclusivamente destinata all'iscrizione anagrafica indipendente da ogni riferimento alla sede dei propri affari ed interessi.</p>
<b>Iscrizione nel Comune di nascita</b>	<p>La scelta dell'elezione del domicilio ai fini anagrafici deve essere lasciata all'interessato. Nel caso in cui non sia possibile ottenere dall'interessato l'elezione del domicilio la legge ha previsto un criterio alternativo: l'iscrizione nel Comune di nascita al quale far ricorso in casi eccezionali.</p> <p>Cosa indicare sugli atti anagrafici se non esiste un vero recapito o sede?</p>
<b>Sezione speciale non territoriale</b>	<p>L'ISTAT suggerisce la soluzione adottata per il censimento: l'istituzione di una sezione speciale "non territoriale".</p> <p>Anche per le iscrizioni anagrafiche delle persone senza fissa dimora vi è la necessità di istituire una via speciale non territoriale, non esistente di fatto, fittizia, creata allo scopo, con particolari criteri di utilizzo della numerazione civica.</p> <p>Si dovrà evitare di dare denominazioni come "Via dei senza fissa dimora" o altre similari che richiamino esplicitamente detta condizione (Via dei senza tetto, Via degli irreperibili, ecc.).</p> <p>La si potrebbe chiamare ad esempio "Via del Comune" oppure</p>

20) "Avvertenze e note illustrative relative alla Legge ed al Regolamento anagrafico", ISTAT, Metodi e Norme, Serie B, n. 29, Edizione 1992.

“Via del Municipio”, “Via della Casa Comunale”, sempre facendo in modo che si riconosca all’interno dello stradario comunale.

L’Ufficiale di Anagrafe iscriverà con numero progressivo dispari sia i “senza tetto” risultati residenti al censimento, sia i “senza fissa dimora” che eleggono domicilio o siano nati nel Comune.

Stante le indicazioni ISTAT con numero progressivo pari verranno iscritti coloro che, per altre simili necessità, ma al di fuori dei casi sopra citati, potrebbero avere la necessità di utilizzare la stessa via.

Se questi soggetti non sono contattabili, ogni notizia agli stessi si intende notificata, a tutti gli effetti, con la pubblicazione all’albo pretorio del Comune.

L’iscrizione anagrafica di un soggetto “senza fissa dimora” presuppone necessariamente, da parte dell’Ufficiale di Anagrafe, un accertamento di questa condizione atto a stabilire l’appartenenza a detta categoria anagrafica e ad escludere quello relativo alla situazione della dimora abituale.

Il presupposto oggettivo è dato, in questo caso, dallo svolgimento di una determinata attività, arte, mestiere, professione o condizione di vita che non consentano la stabile e permanente dimora abituale nel Comune prescelto.

L’Ufficiale di Anagrafe dovrà acquisire agli atti una dichiarazione di domicilio resa dall’interessato che manifesti la sua volontà di fissare il domicilio e quindi di essere registrato in quella Anagrafe.

Il cittadino iscritto ricorrendo all’articolo 2 della Legge 1228/54 ha gli stessi diritti di tutti gli altri cittadini residenti: non deve essere differenziato né nella certificazione né nel rilascio della carta d’identità.

Qualificare il cittadino con l’indicazione sulle certificazioni ed i documenti della “Via dei senza fissa dimora” risulterebbe in evidente contrasto con i principi della Legge 675/96 sulla tutela dei dati personali in quanto evidenzia delle abitudini di vita del cittadino.

La qualità di senza fissa dimora risulterà solo agli atti interni dell’ufficio.

Al momento dell’iscrizione anagrafica il cittadino indicherà un domicilio, anche un fermo posta, una casella postale, l’abitazione di un parente, un albergo, ecc.

L’Ufficiale di Anagrafe dopo aver acquisito la formale dichiarazione di domicilio nel Comune dovrà valutare la condizione di senza fissa dimora attraverso la documentazione prodotta dal soggetto ed acquisirla agli atti (ad esempio: il certificato di iscrizione al registro Ditte nel caso del circense, ecc.).

**Comunica-  
zioni  
pubblicate  
nell’Albo  
Pretorio**

**Dichiarazione di  
domicilio**

**Problema  
della tutela  
dei dati  
personali**

L'Ufficiale di Anagrafe compilerà il modello APR4 e vi indicherà l'indirizzo scelto dal Comune.

Si riafferma che la presenza sul territorio del cittadino non può essere accertata dagli Agenti di Polizia Municipale data la natura dell'iscrizione. La persona senza fissa dimora, al momento della domanda di residenza dovrà dichiarare se sia già iscritta in altro Comune.

L'Ufficiale di Anagrafe nel caso di iscrizione con provenienza da altro Comune procederà come un'ordinaria pratica migratoria.

### **La persona “senza tetto”**

Una speciale condizione è data da quelle persone che hanno la dimora abituale nel Comune pur non avendo la disponibilità di una normale abitazione.

**Definizione  
dei “senza  
tetto”**

I “senza tetto” hanno normalmente una stabile (o quasi) permanenza sul territorio comunale.

Si tratta, in questi casi, dei barboni, degli “homeless”, delle persone disagiate, ecc., che vivono libere e svincolate da ogni dimora intesa come civile alloggio. Queste non hanno una casa ma vivono sotto un ponte, in una grotta, sulle panchine, alla stazione, ecc.

Per questi soggetti sarà lo stesso ufficio anagrafico il punto di riferimento della persona, scelto per evidenti motivi di convenienza materiale alla frequentazione del luogo. Sarà quello il luogo più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti.

**Requisito  
della dimora  
abituale**

Questa categoria è diversa da quella precedentemente esaminata dei circensi, dei girovagli, ecc., di cui non è possibile constatare la presenza sul territorio. I senza tetto verranno iscritti con il requisito della dimora abituale, i senza fissa dimora verranno iscritti con il requisito dell'elezione del domicilio.

L'Ufficiale di Anagrafe dovrà, su richiesta o d'ufficio, dar corso ad una normale pratica di residenza e dovrà acquisire informazioni e dati sulla presenza stabile del soggetto.

Gli accertamenti dovranno verificare le abitudini professionali e sociali del soggetto. A questo scopo potrebbe essere utile interpellare i servizi sociali, la mensa dei Frati, i Vigili Urbani, il direttore del dormitorio, il responsabile del centro di accoglienza o comunque persone che possano confermare la posizione anagrafica del cittadino sul territorio del Comune.

**Legame  
persona-  
territorio**

Sicuramente si è in presenza di eventi che sono al limite della possibilità di vigilanza e di controllo da parte dell'Ufficiale di Anagrafe e sono distanti dal riscontro certo.

Nel momento in cui si ha la certezza che il cittadino, pur nella

sua mobilità all'interno del Comune, ha stabilito il legame persona-territorio, si potrà definire l'iscrizione nell'Anagrafe della popolazione residente.

È buona norma verificare, almeno con cadenza semestrale, le condizioni di permanenza sul territorio di questi soggetti modificandone, se ricorre il caso, la posizione anagrafica.

**Verifica  
semestrale  
della  
condizione  
di permanenza  
sul  
territorio**

### **La persona “nomade”**

Viene identificato come “nomade” colui che non ha uno stabile riferimento sul territorio. Nell'antichità erano coloro che “erravano con il loro gregge” e questo modo di vita diede il significato etimologico alla parola.

**Definizione  
“nomade”**

Oggi viene definito “nomade” colui che appartiene ad un popolo o ad una tribù che muta spesso il luogo di dimora o ancora, in maniera più restrittiva, colui che cambia spesso residenza o è senza fissa dimora.

Le popolazioni nomadi vivono nel rispetto della loro cultura e delle loro tradizioni di vita che sono molto diverse dalla nostra.

Nel nomadismo vengono ricomprese varie etnie estremamente diversificate fra loro.

In vari Paesi europei il problema della integrazione sociale dei nomadi ha suscitato polemiche e posizioni contrastanti.

Il Ministero dell'Interno nel lontano 1973 intervenne sulla questione, sensibilizzando le Amministrazioni dello Stato, con una circolare che richiamava la necessità di agevolare in tutti i modi l'inserimento dei nomadi nella vita economico-sociale del Paese.

L'intervento era diretto a richiamare l'attenzione delle Amministrazioni locali affinché rimuovessero tutti gli ostacoli, di natura culturale e materiale, che non permettevano l'inserimento di queste persone nella società civile.

Dieci anni dopo nel 1982, lo stato di attuazione delle indicazioni contenute nel documento precedente, portò a risultati soddisfacenti.

L'azione si era dimostrata efficace. Molti Enti e comunità avevano abbattuto le barriere garantendo, nel rispetto dei principi costituzionali e dell'ordinamento internazionale, una reale uguaglianza dei nomadi e gli altri cittadini.

Il Ministero dell'Interno<sup>21</sup> riconosce anche oggi che il primo passo da fare per l'inserimento dei nomadi nella comunità locale e nel mondo del lavoro è la loro iscrizione anagrafica: atto propedeutico alla possibilità di trovare un lavoro, non ultimo

21) Ministero dell'Interno - Circolare n. 4 del 5 luglio 1985 - Problema dei nomadi.

l'esercizio dei mestieri ambulanti, cui è dedita buona parte della popolazione nomade.

All'iscrizione nell'Anagrafe della popolazione residente è anche collegata la possibilità di usufruire di tutte le prestazioni medico-sanitarie.

**Campo nomadi**

Il nomade itinerante deve essere considerato un appartenente alla categoria più ampia dei "senza fissa dimora". Per tali soggetti si procederà come già illustrato per la "persona senza fissa dimora".

Nel caso di esistenza sul territorio comunale di un campo nomadi dotato di strutture semifisse e di servizi (illuminazione, acqua, servizi igienici, ecc.) e identificato con un preciso riferimento di numerazione civica, l'Ufficiale di Anagrafe potrà verificare il legame persona-territorio e considerare il nomade come un qualunque cittadino che trasferisce la residenza da altro Comune o dall'estero. L'Ufficiale di Anagrafe potrà anche procedere a regolarizzare d'ufficio le posizioni anagrafiche dei soggetti ivi presenti.

**Convivenza**

La popolazione nomade presente nel campo potrebbe anche costituire una convivenza anagrafica in quanto insieme di persone normalmente coabitanti per motivi culturali, di appartenenza ad una etnia, di accoglienza.

**Responsabile capo-campo**

Potrebbe essere individuato un responsabile della convivenza il "capo-campo" che avrà l'obbligo di dichiarare le posizioni anagrafiche.

**Nomade straniero**

Il nomade straniero che intenda soggiornare regolarmente sul territorio dello Stato dovrà richiedere alla Questura il rilascio del permesso di soggiorno come avviene per tutti gli stranieri.

Per effettuare la registrazione in Anagrafe sarà necessario, oltre all'esibizione del permesso/carta di soggiorno, il possesso del documento di riconoscimento della persona (passaporto o documento equipollente). La procedura da seguire sarà quella riguardante l'iscrizione dello straniero in Anagrafe.

## 14 - POSIZIONI CHE NON COMPORTANO L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA

**Assenza temporanea**

Esistono alcune posizioni anagrafiche di soggetti che, pur dimorando nel territorio comunale da un certo e consistente periodo, si possono considerare assenti temporaneamente dal Comune in virtù del particolare rapporto di lavoro, delle eccezionali condizioni sociali o di salute, ecc..

L'art. 2 della Legge anagrafica prevede che: "*L'assenza temporanea dal Comune di dimora abituale non produce effetti sul riconoscimento della residenza*" e l'art. 3 del Regolamento conferma che: "*Non cessano di appartenere alla popolazione residente le*