

## **Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti.**

**di Romano Minardi\***

---

*La FIO.psd ringrazia l'editore Maggioli  
per la gentile concessione alla  
pubblicazione del presente articolo*

---

SOMMARIO: *Introduzione, pag. 1. - Diritto soggettivo o interesse legittimo, pag. 4. - Senza fissa dimora e senza tetto, pag. 5. - Stranieri senza fissa dimora, pag. 6. - Modalità di iscrizione all'anagrafe, pag. 8. - Senza fissa dimora e irreperibilità, pag. 10 - Senza dimora e senza famiglia, pag. 11.*

I principi sono noti a tutti gli ufficiali d'anagrafe che ben conoscono l'art. 1 della legge 24.12.1954, n. 1228 che dispone testualmente: *"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"*. Altrettanto chiaro è l'art. 1 del regolamento, approvato con DPR 30.5.1989, n. 223, che, purtroppo, si limita a ripetere lo stesso identico principio espresso dalla legge anagrafica, senza aggiungere altro; in pratica il legislatore del 1989 ha completamente disatteso la precisa disposizione della legge del 1954 che gli imponeva di "regolamentare", stabilendo criteri e modalità operative, non solo l'iscrizione, la cancellazione e le mutazioni anagrafiche delle persone aventi dimora abituale nel comune, ma anche le vicende anagrafiche delle

---

\* Componente della Giunta Esecutiva di ANUSCA – Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile ed Anagrafe (indirizzo web: <http://www.anusca.it>)

persone senza fissa dimora. Anzi, si può dire che la questione si complica ulteriormente in quanto l'art. 3 del regolamento specifica che *"per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune"*; disposizione ineccepibile che riprende esattamente la definizione di "residenza" ex art. 43 del codice civile *"la residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale"*, ma che non contribuisce a far luce sulla complessa questione dei senza fissa dimora.

Il sistema anagrafico che scaturisce da queste enunciazioni normative è molto chiaro, ma non altrettanto semplice nella sua pratica applicazione. Si delineano infatti due diversi criteri di iscrizione anagrafica: il primo, che possiamo considerare la regola generale, è quello fondato sulla "residenza" e cioè sulla effettiva, abituale dimora sul territorio comunale; il secondo prescinde dalla residenza sul territorio comunale ed è riservato appunto all'iscrizione di tutti coloro che non hanno alcuna dimora abituale e per i quali, di conseguenza, non si può nemmeno affermare che abbiano una residenza. Anche in questo caso la conferma di questo principio la troviamo nella normativa anagrafica e precisamente all'art. 2 della legge 24.12.1954 che afferma: *"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"*. Come dire che si tratta di persone per le quali la residenza anagrafica non coincide con la residenza ex art. 43 del codice civile; e del resto non potrebbe coincidere in quanto l'elemento della residenza come dimora abituale manca del tutto. E questo è il motivo per cui il legislatore ricorre quasi ad una finzione giuridica, (*"si considera residente"*) allargando, ai soli fini dell'iscrizione anagrafica di chi non è residente, i precisi confini della definizione di "residenza".

Queste considerazioni ci portano anche ad una ulteriore riflessione circa i principi che hanno ispirato il legislatore in materia di iscrizione nei registri anagrafici. Da un sistema normativo così delineato, infatti, risulta chiara la volontà di iscrivere e cioè "registrare" nel pubblico registro della popolazio-

ne residente, tenuto in ogni comune, tutte le persone dimoranti non occasionalmente sul territorio nazionale<sup>1</sup>.

Ne deriva quindi che l'ufficiale d'anagrafe non dovrà limitarsi ad accertare il requisito della dimora abituale prima di iscrivere una persona, ma dovrà anche rispettare il diritto all'iscrizione anagrafica di coloro che una dimora abituale non ce l'hanno. È evidente come questa seconda ipotesi presenti una complessità notevolmente superiore rispetto alla regola generale costituita, come si osservava in precedenza, dall'iscrizione anagrafica fondata sul requisito della residenza e cioè della dimora abituale.

È facile intuire infatti come, di fronte ad una persona senza fissa dimora, l'ufficiale d'anagrafe sia innanzi tutto tentato di negare l'iscrizione proprio per la mancanza del requisito della dimora abituale; al contrario, abbiamo visto chiaramente che se una persona non si trova nel territorio dello Stato occasionalmente, solamente per un periodo limitato e comunque a tempo determinato, ha il diritto di essere iscritto all'anagrafe e l'ufficiale d'anagrafe ha l'obbligo di iscriverlo secondo il criterio dell'elezione, e cioè della scelta, del domicilio<sup>2</sup>.

A questo punto, sempre ricordando che la vigente normativa non ci fornisce alcuna indicazione sulle modalità operative inerenti l'iscrizione e cancellazione delle persone senza fissa dimora, vanno chiariti alcuni concetti fondamentali, utili anche per non incorrere in comportamenti illegittimi, così

---

<sup>1</sup> "L'intenzione del legislatore è presto detta ed è questa: ogni persona, qualunque essa sia, è un soggetto anagrafico; qualunque soggetto anagrafico, dovunque e comunque risieda, dimori o soggiorni nel territorio nazionale, deve essere, volente o nolente, iscritto in anagrafe. Nessuna persona, quindi, può sottrarsi all'obbligo dell'iscrizione nel registro della popolazione residente. Se l'interessato non vi provvede personalmente e di sua spontanea volontà, vi deve provvedere d'ufficio l'ufficiale d'anagrafe o tenendo conto dello stato di fatto o basandosi sulle presunzioni previste dalla legge." Così Erminio Lucarelli: "Sulla iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora" in "Lo Stato Civile Italiano" - ottobre 1995 – pag. 754.

<sup>2</sup> "Eleggere domicilio è, dunque, 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. Di conseguenza, l'ufficiale d'anagrafe che si trovi in contatto con un soggetto senza fissa dimora bisognoso di iscrizione anagrafica non dovrà porsi il problema dell'abitudine della dimora". Così Paolo 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*, Giuffrè Ed. 2003/4.

come evidenziati da alcune recenti posizioni della dottrina e pronunce della giurisprudenza.

**Diritto soggettivo o interesse legittimo.** L'iscrizione anagrafica delle persone residenti, e cioè che hanno fissato la dimora abituale nel comune, è un diritto soggettivo perfetto; è ugualmente un diritto soggettivo perfetto l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora, e quindi senza residenza, che eleggono domicilio nel comune.

Lo afferma chiaramente la circolare del Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995, n. 8: *"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"*.

Ma, soprattutto, è stata la giurisprudenza a configurare l'iscrizione anagrafica come diritto soggettivo.<sup>3</sup>

Sul punto specifico riguardante il diritto all'iscrizione delle persone senza fissa dimora si è espressa con estrema chiarezza la sentenza n. 10257 del 2.6.2003 del Tribunale di Milano, per altri versi non del tutto convincente. La sentenza è relativa proprio al ricorso di un cittadino che aveva presentato domanda di iscrizione all'anagrafe del comune di Milano, avendo ivi stabilito il proprio domicilio quale persona senza fissa dimora, e al quale il comune aveva negato l'iscrizione anagrafica. Ebbene il Tribunale afferma 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, sicchè in capo al cittadino richiedente,*

---

<sup>3</sup> in tal senso si sono espressi il Consiglio di Stato, IV, 18 gennaio 1990, n. 14; il T.A.R. Lombardia - Sezione III - Sentenza 1° dicembre 2003, n. 5463 – la Cassazione Sezioni Unite Civili, n. 449, del 19.6.2000.

*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".* Il Giudice del tribunale di Milano si spinge anche oltre, fino a stabilire la colpa grave dell'Ufficiale d'anagrafe che ha negato l'iscrizione della persona senza fissa dimora; leggiamo infatti: *"Il rigetto della domanda di iscrizione all'anagrafe deve nel caso di specie considerarsi non scusabile, vista la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento, a facile accertabilità degli stessi e la mancanza di discrezionalità nell'ambito del potere puramente certativo della PA".*

Logico, date le premesse, che la sentenza abbia poi disposto l'accertata lesione del diritto soggettivo alla tempestiva iscrizione all'anagrafe comunale del ricorrente, oltre al riconoscimento di una congrua somma a titolo di risarcimento.

Da questa sentenza non emergono le eventuali azioni poste in essere dall'ufficiale d'anagrafe del comune di Milano nella fase istruttoria della pratica in questione; è da ritenersi infatti che l'unica possibile indagine che poteva giustificare la negazione dell'iscrizione anagrafica a seguito di elezione di domicilio, fosse costituita dall'accertamento, formalmente documentato, di una effettiva dimora abituale del richiedente, il ché avrebbe contraddetto la dichiarata situazione di "senza fissa dimora" e fatto sorgere l'obbligo di iscrizione anagrafica nel luogo di residenza. In assenza di una tale, accertata, situazione abitativa (peraltro, è facile ipotizzare trattarsi di "*probatio diabolica*"), l'ufficiale d'anagrafe del comune di Milano ha effettivamente adottato un comportamento illegittimo, per cui non si può far altro che condividere la sentenza del Tribunale di Milano.

**Senza fissa dimora e senza tetto.** Come ripetutamente sottolineato, la vigente normativa, pur essendo molto generica, esprime tuttavia un principio sufficientemente chiaro circa il diritto all'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora, senza entrare nel merito della procedura che l'ufficiale d'anagrafe deve adottare concretamente. Ci ha dovuto pensare l'Istat che,

meritoriamente, nelle "Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE", in Metodi e Norme – serie B, n. 29 – ed. 1992, ha dato disposizioni interpretative e di concreta attuazione dei principi stabiliti dalla legge e dal regolamento anagrafico. Ed è proprio dall'Istat che gli ufficiali d'anagrafe hanno "imparato" a distinguere fra "persone senza fissa dimora" e "persone senza tetto". Innanzi tutto però c'è da chiedersi quale fondamento giuridicamente accettabile abbia tale distinzione, di cui non si trova traccia alcuna, né nella legge, né nel regolamento. L'Istat infatti, nel lodevole tentativo di indicare una regolamentazione e una prassi comportamentale altrimenti assenti nel regolamento anagrafico, si avventura in una distinzione, assolutamente arbitraria e poco chiara, fra la condizione delle persone "senza fissa dimora" e le persone cosiddette "senza tetto"; tale distinzione ha finito inevitabilmente per contagiare pressoché tutti gli ufficiali d'anagrafe, che, in mancanza di una guida normativa sicura, si sono dovuti "arrangiare" adottando comportamenti spesso difformi, a volte dettati solo dal buon senso e altre volte decisamente illegittimi. Non mi soffermerò sulla distinzione elaborata dall'Istat, per la cui comprensione si rinvia alle sopra citate "Avvertenze e note illustrative", ma mi limiterò a ribadire che le uniche fonti normative vincolanti per gli ufficiali d'anagrafe, e cioè la legge e il regolamento di esecuzione, fanno riferimento ad una sola categoria: "le persone senza fissa dimora", nella quale rientrano, senza distinzione, tutti coloro che, non avendo il requisito della residenza = dimora abituale in nessun comune, ma essendo stabilmente dimoranti sul territorio italiano, hanno ugualmente diritto (soggettivo) all'iscrizione anagrafica. Un discorso a parte meritano le modalità di iscrizione, che possono anche essere diversificate, proprio in virtù di una già evidenziata carenza normativa.

**Stranieri senza fissa dimora.** A volte è proprio vero che "le disgrazie non vengono mai sole". Essere stranieri non è certo una condizione privilegiata, e questo vale, ovviamente con le dovute eccezioni, sia per stranieri presenti in Italia che per gli italiani all'estero. Ma se all'essere straniero si aggiunge anche la "disgrazia" di non avere una dimora abituale e quindi una residenza,

allora la situazione si fa davvero critica, per non dire disperata. Se a questo si aggiungono i cervellotici comportamenti (meglio sarebbe chiamarli "razzisti") di alcuni ufficiali d'anagrafe, allora il quadro è proprio completo, oltre che desolante. In materia di iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri, senza distinzione alcuna fra comunitari e non, vige un principio cardine, assoluto e prevalente su ogni altro principio o disposizione del nostro ordinamento giuridico; principio che, fra l'altro, è ben noto (o almeno dovrebbe esserlo) a tutti gli ufficiali d'anagrafe. Sono davvero poche le norme vigenti in materia anagrafica e riguardanti gli stranieri, e fra queste poche disposizioni la più importante è senza dubbio alcuno quella enunciata dal comma 7 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 286/1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che così si esprime: *"le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione"*. Lo stesso, identico concetto è ribadito dall'art. 15 del DPR n. 394/1999. E' quindi del tutto evidente che il cittadino straniero, in possesso di regolare permesso di soggiorno, che non si trovi occasionalmente e temporaneamente in Italia, abbia il sacrosanto diritto all'iscrizione anagrafica o nel comune e nel luogo di residenza, e cioè di dimora abituale, oppure, se non ha residenza, nel comune in cui elegge domicilio: esattamente ciò che la norma prescrive per un cittadino italiano. Sembrerebbe anche una precisazione del tutto inutile, se non fosse che, incredibilmente, ci sono comuni che rifiutano sistematicamente e, anzi, non prendono neppure in considerazione, le eventuali richieste di iscrizione anagrafica di cittadini stranieri senza fissa dimora. A meno che questi solerti funzionari non siano abituati ad interpretare il diritto "a rovescio", cosicchè la condizione per un regolare ingresso, soggiorno e iscrizione anagrafica in Italia non sia il permesso di soggiorno, ma, al contrario, sia la dimora abituale, e magari, perché no, in una villa sul lago di Como...

In proposito vorrei anche ricordare che l'errore, grossolano, di confondere le norme sull'ingresso e soggiorno degli stranieri, con le norme anagrafi-

che, ha illustri precedenti; basti ricordare l'esempio più recente relativo all'iscrizione anagrafica dei bambini nati da genitori stranieri residenti in Italia. Il Consiglio di Stato ha chiarito che in materia di iscrizioni e variazioni anagrafiche si deve applicare integralmente e solamente la normativa anagrafica, e cioè la legge n. 1228 del 1954 e il D.P.R. n. 223 del 1989, in quanto le sopravvenute norme riguardanti la condizione dello straniero hanno già provveduto a modificare, laddove ritenuto necessario, la normativa anagrafica vigente.<sup>4</sup> A quanto pare ciò non è bastato, se è vero che vi sono ancora ufficiali d'anagrafe che continuano a fare confusione fra norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e norme che invece disciplinano la regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente; se poi a qualche ufficiale d'anagrafe piace tanto fare il poliziotto, può fare domanda di mobilità: c'è sempre grande bisogno di questa meritoria figura professionale, fra l'altro, sottodimensionata rispetto alle reali esigenze del Paese.

**Modalità di iscrizione all'anagrafe.** È l'aspetto che risente maggiormente della carenza normativa; legge e regolamento anagrafico non spendono una sola parola sulle modalità operative concrete che l'ufficiale d'anagrafe deve adottare qualora si presenti l'esigenza di iscrivere o cancellare una persona

---

<sup>4</sup> Parere del Consiglio di Stato - Sezione I - n. 5453/03 del 4.2.2004 dove, fra l'altro, si legge: "L'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante e le variazioni di tale iscrizione sono, poi, disciplinate dall'art. 6, comma 7, del T.U. : la norma precisa che esse sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione, e cioè dal regolamento emanato con D.P.R. n. 394 del 1999. La disciplina dell'iscrizione anagrafica dello straniero è posta dall'art. 15 di tale regolamento; la norma precisa, peraltro, al comma 1, che le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e dal regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con D.P.R. n. 223 del 1989, come modificato dal regolamento emanato con D.P.R. n. 394 del 1999. (omissis). La sezione osserva, innanzi tutto, che in linea generale non sembra porsi un problema di coordinamento tra la normativa contenuta nel regolamento anagrafico emanato con D.P.R. n. 223 del 1989 e la nuova disciplina sopravvenuta regolante la condizione dello straniero, posta dal D.Lgs. n. 286 del 1998 e dal D.P.R. n. 394 del 1999. Tale coordinamento è stato, infatti, già effettuato con il regolamento recante le norme di attuazione della disciplina sull'immigrazione (D.P.R. 394 del 1999) che ha appunto modificato, ove necessario, per renderlo compatibile con le disposizioni sopravvenute sull'immigrazione, il regolamento di anagrafe emanato con il DPR n. 223 del 1989. In virtù del combinato disposto dell'art. 6, comma 7 del D.Lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 15 del DPR n. 394 del 1999, nei confronti dello straniero regolarmente residente in Italia, con riferimento alle iscrizioni e variazioni anagrafiche che lo riguardano, trova integrale applicazione la disciplina posta dalla legge n. 1228 del 1954 e dal regolamento emanato con D.P.R. n. 223 del 1989, come modificato dal cennato D.P.R. n. 394 del 1999".

senza fissa dimora o senza tetto, se proprio si vuole mantenere questa distinzione priva di fondamento giuridico. Per fortuna l'Istat, sempre nelle Avvertenze e note illustrative, detta istruzioni, non esaustive, ma sufficienti a mettere l'ufficiale d'anagrafe in condizione di poter operare con correttezza. Vorrei, anzi, sottolineare che le istruzioni dell'Istat assumono una valenza addirittura vincolante, proprio in virtù del fatto che intervengono, non già con valore interpretativo di una norma giuridica, ma per disciplinare il comportamento degli ufficiali d'anagrafe; L'Istat infatti, nella sua qualità di organo superiore di vigilanza (art. 12 della legge n. 1228/1954 e art. 54 del DPR n. 223/1989), è intervenuto in una materia che, come detto, non è normata. Le disposizioni dell'Istat si possono così riassumere:

- La persona senza fissa dimora elegge il domicilio, ai fini dell'iscrizione anagrafica, in un comune di sua scelta.<sup>5</sup> Il fatto che una persona sia senza fissa dimora o, come sarebbe più corretto dire, "senza dimora abituale", lo rende, inevitabilmente, libero di scegliere un qualsiasi comune nel quale eleggere il domicilio e quindi essere iscritto all'anagrafe. Se effettivamente si tratta di una persona senza dimora abituale l'ufficiale d'anagrafe, come giustamente affermato nella sentenza del Tribunale di Milano, sopra citata, *"è tenuto esclusivamente a dare applicazione alle norme regolanti la materia, sicchè in capo al cittadino richiedente, qualora ricorrano tutti i presupposti, si configura un vero e proprio diritto soggettivo all'iscrizione"*.
- L'Istat, come già detto, distingue la situazione dei "senza fissa dimora" da quella dei "senza tetto"; questi ultimi sono individuati in coloro che per mancanza di alloggio stabile si spostano frequente-

---

<sup>5</sup> "Infatti il domicilio, e cioè il luogo in cui una persona stabilisce la sede principale dei suoi affari e interessi, è l'unico elemento che possa legare il senza fissa dimora ad un determinato Comune; inoltre l'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio viene incontro ai legittimi interessi del cittadino senza fissa dimora, conferendogli la possibilità di iscriversi nell'anagrafe di quel Comune che possa essere considerato - nei continui spostamenti dipendenti dalla natura della sua attività professionale - come quello dove più frequentemente egli fa capo, ovvero ha dei parenti o un centro di affari o un rappresentante o addirittura il solo recapito e che per lui sia più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche occorrenti. La scelta dell'elezione del domicilio ai fini anagrafici deve essere lasciata, evidentemente, all'interessato".  
*Tratto da: Istat – Metodi e norme ed. 1992 – Avvertenze generali sulle disposizioni contenute nella legge.*

mente nell'ambito dello stesso Comune. Anche costoro però hanno il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica che avverrà all'indirizzo indicato dallo stesso interessato; in realtà, quindi, si tratta di una distinzione che da un punto di vista sostanziale ha scarsa importanza e che riguarda solo l'indirizzo con il quale iscrivere la persona senza fissa dimora o senza tetto.

- Salvo il caso in cui l'interessato, senza fissa dimora, che elegge domicilio nel comune, indichi anche l'indirizzo presso il quale intende essere iscritto (a condizione che a tale scelta non vi ostino diritti pubblici o privati), in tutti gli altri casi, l'ufficiale d'anagrafe deve istituire una via territorialmente non esistente, quindi fittizia, alla quale lo stesso ufficiale d'anagrafe dà un nome convenzionale, di fantasia. Le persone senza fissa dimora e anche quelle senza tetto che non hanno indicato esse stesse un indirizzo, dovranno essere iscritte con l'indirizzo (via e numero civico) di questa via fittizia, di fatto inesistente, ma istituita con regolare atto amministrativo dall'ufficiale d'anagrafe<sup>6</sup>.

**Senza fissa dimora e irreperibilità.** Si tratta di due condizioni praticamente e giuridicamente inconciliabili tra loro. Chiunque abbia incautamente tentato di intraprendere la strada della cancellazione per irreperibilità di una persona senza fissa dimora, si sarà ben presto reso conto che stava praticamente tentando l'impossibile. In effetti, basta considerare che il presupposto indispensabile all'iscrizione di questa particolare categoria di persone è costituito da una situazione di mancanza di "fissa dimora", o meglio sarebbe dire di mancanza di "dimora", per renderci immediatamente conto che non si può cancellare per irreperibilità chi si trovi a vivere questa condizione come abituale e naturale. Abbiamo visto come vi possano essere persone senza fissa dimora nell'ambito del territorio comunale, che cioè dimorano

---

<sup>6</sup> Sul punto, non si concorda con gli autori del "Manuale pratico dell'ufficiale d'anagrafe" Franco Gabellini, Alessandro Francioni, Catia Cecchini – Maggioli Editore - che nella modulistica a pag. 62, attribuiscono alla Giunta comunale il potere di adottare la delibera che istituisce la via convenzionale dei senza dimora.

abituamente nello stesso comune, ma non in un luogo o in una abitazione fissa di cui non hanno la disponibilità; ma vi sono anche persone senza fissa dimora che si spostano su un territorio molto più ampio rispetto ai limiti territoriali di un singolo comune. E abbiamo anche visto come, in base all'attuale legislazione, tutte queste persone, dell'una e dell'altra categoria, abbiano il diritto soggettivo ad eleggere domicilio in un qualsiasi comune, di loro scelta, al fine di essere iscritti nei registri anagrafici di quel comune. Dati questi presupposti, è evidente che si tratta di persone che possono essere reperibili in un luogo determinato, permanentemente o saltuariamente, ma possono anche sfuggire, legittimamente, ad ogni controllo di reperibilità e ad ogni ricerca effettuata dall'ufficiale d'anagrafe del comune in cui sono iscritti, senza peraltro avere alcun obbligo di dimorarvi.

Di conseguenza, 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 DPR n. 223/1989.

Per quanto riguarda invece la cancellazione per irreperibilità accertata a seguito delle risultanze del censimento generale della popolazione, in questo caso la cancellazione appare legittima, in quanto il censimento 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.

**Senza dimora e senza famiglia.** Un problema che nemmeno l'Istat nelle citate Avvertenze e note illustrative ha affrontato, è quello relativo alla possibilità o meno di istituire schede di famiglia delle persone senza fissa dimora. Sul piano strettamente giuridico, l'analisi letterale delle poche disposizioni normative esistenti in materia, sembra escludere tale possibilità. Infatti sia l'art. 1 della legge n. 1228, sia l'art. 1 del DPR n. 223 concepiscono la tenuta dell'anagrafe come la registrazione delle *"posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel comune la residenza"*,

aggiungendo subito dopo *"le posizioni relative alle persone che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio"*. Ciò sembrerebbe far ritenere che le persone senza fissa dimora non possano formare né una famiglia né una convivenza, ma debbano sempre essere iscritte in anagrafe come persone singole; per intenderci, compilando la sola scheda individuale. Inoltre non va tralasciato un aspetto ancora più rilevante, costituito dalla definizione di "famiglia anagrafica" ex art. 4 del DPR 223/1989. Questa norma dispone che gli elementi costitutivi della famiglia anagrafica devono essere di due tipologie; il primo: l'esistenza di un rapporto di parentela, matrimonio, affinità, adozione, tutela o anche solamente l'esistenza di vincoli affettivi; il secondo: la coabitazione e la dimora abituale nello stesso comune. È fin troppo evidente che, mentre il primo requisito può benissimo esistere ed essere opportunamente documentato, il secondo, quello della coabitazione e della dimora abituale, non può esistere in quanto si porrebbe in assoluta contraddizione con la stessa ragion d'essere dell'iscrizione della persona senza fissa dimora. D'altra parte, ogni ufficiale d'anagrafe sa bene, per esperienza, che fra i senza fissa dimora non ci sono solo persone singole (in particolare si tratta spesso di persone emarginate, in difficoltà proprio perché non hanno più una famiglia) ma vi sono anche casi di veri e propri nuclei familiari, a volte anche con figli minori, che si trovano in questa condizione, non solo per situazioni di disagio e di emarginazione, ma, a volte, anche per motivi di lavoro, scelta di vita, ecc. (quelli che l'Istat identifica come: girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti, ecc.). In questi casi sembrerebbe più logico e conforme al sistema anagrafico, istituire anche la scheda di famiglia.

In effetti, questa soluzione, a determinate condizioni, potrebbe anche essere considerata legittima, se solo si faccia un'analisi giuridica che parta da presupposti contrari a quelli evidenziati in precedenza.

Possiamo infatti ritenere che per costituire una famiglia di persone senza fissa dimora sia necessario e sufficiente l'esistenza, fra i componenti della famiglia stessa, del primo dei requisiti sopra descritti; il secondo requisito, quello della coabitazione, non può essere richiesto perché impossibile, essen-

do inesistente per definizione stessa della fattispecie in questione. Sulla base di questo ragionamento, a mio parere sostenibile, per costituire una famiglia anagrafica costituita di persone senza fissa dimora sarà necessario e sufficiente accertare l'esistenza fra i componenti di un legame di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi.

Quest'ultima considerazione, ma direi tutta l'analisi della questione, dà la misura della necessità urgente di intervenire con una regolamentazione legislativa in una materia che, come ho ripetuto più volte, ne è quasi totalmente priva. Nel frattempo non si può che esprimere l'auspicio che gli ufficiali d'anagrafe, di fronte a persone che sono, nella stragrande maggioranza dei casi, in difficoltà, spesso in condizione di grave disagio psicologico, sociale ed economico, adottino comportamenti legittimi e rispettosi del loro diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica.

In uno stato di diritto, i diritti soggettivi perfetti devono avere dimora abituale, stabile e garantita, per tutti coloro che ne sono titolari; diversamente, gli interventi dei Tribunali, per ora limitati, diverranno molto più frequenti e gli ufficiali d'anagrafe inadempienti non avranno motivo di rallegrarsene.