

IN TEMA DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA DELLE PERSONE SENZA FISSA DIMORA

Si chiede parere sulla possibilità che persone "senza fissa dimora" possano venire iscritte nelle liste anagrafiche del Comune di Milano, essendo fra l'altro tale iscrizione necessaria ai fini del godimento di determinate prestazioni offerte dal Comune ai cittadini.

Si chiede altresì di precisare quali dovrebbero essere le modalità di adempimento dell'obbligo di iscrizione nelle liste anagrafiche e di rilascio di documenti personali di riconoscimento da parte degli uffici comunali, al fine dell'erogazione di altri servizi pubblici connessi con l'iscrizione anagrafica.

La possibilità di iscrizione anagrafica di persone che non hanno fissa dimora è prevista esplicitamente dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228 (ordinamento delle anagrafi della popolazione residente), la quale subordina l'iscrizione di persona "senza fissa dimora" all'elezione di domicilio nel Comune medesimo.

In particolare, l'art. 1 della legge, nel disciplinare in generale l'anagrafe della popolazione residente, contempla la possibilità che in esso siano registrati, oltre ai cittadini che hanno fissato la propria dimora abituale nel Comune, anche le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio.

Nell'art. 2 della legge medesima, ai fini degli obblighi di iscrizione anagrafica, si ribadisce che "la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio", contemplando solo in via subordinata, quando cioè non risulti nemmeno il domicilio, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di nascita. La legge, dunque, è molto chiara nel considerare l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora in un Comune diverso da quello di nascita come possibile e doverosa, a patto naturalmente che esse abbiano il proprio domicilio nel Comune medesimo.

E' stato osservato che la distinzione tra domicilio e residenza nelle norme di diritto amministrativo è tutt'altro che rigorosa (G. Landi, "Domicilio residenza e dimora", in Enc. del Dir., Giuffrè XIII, p. 853). Non a caso la legge n. 1228/1954, tutta fondata sul concetto di residenza, per i senza fissa dimora fa riferimento in forma non casuale proprio al loro domicilio ai fini di considerarli "residenti" nel Comune.

Trattandosi, nel caso esaminato, di persone, per definizione, prive di "residenza" nel senso di cui all'art. 43 del c.c., poiché nessuna delle loro dimore è fornita del requisito di abitualità, è d'altra parte logica la scelta del domicilio come elemento di collegamento con il Comune che deve procedere all'iscrizione anagrafica e alla erogazione dei servizi ordinariamente connessi con il riconoscimento della "residenza".

Si tratta allora di stabilire quali requisiti debbano sussistere per ritenere che la persona senza fissa dimora abbia stabilito il proprio domicilio nel Comune, al fine di rendere applicabile la previsione legislativa considerata.

Come è noto, non c'è nel nostro ordinamento una nozione univoca di domicilio, ma vi sono nozioni parzialmente diverse derivanti dal diritto civile, da quello penale, da quello costituzionale. Così dal punto di vista costituzionale si ritiene che la libertà di domicilio, garantita dall'art. 14 Cost., tuteli qualsiasi luogo in cui possa ravvisarsi la "proiezione spaziale della persona" (cfr. AMORTH, La Costituzione italiana. Commento sistematico, 1948, p. 62; BARILE, Diritti dell'uomo e libertà fondamentali, Bologna 1984, p. 154; CRISAFULLI PALADIN, Commentario breve alla Costituzione, Padova 1990, sub art. 14, p. 88).

Ma già movendo dalla nozione civilistica del domicilio come "sede principale degli affari e degli interessi" della persona, va rilevato come molti sottolineino che "la locuzione 'affari e interessi' va intesa non in senso esclusivamente economico ma avendo riguardo anche alle relazioni familiari e sociali" (CLAN-TRABUCCHI, Commentario breve al codice civile, sub art. 43, p. 138).

In realtà il domicilio va individuato in rapporto alla concreta situazione della persona. Per chi, senza fissa dimora, nemmeno svolge una regolare attività lavorativa, occorrerà aver riguardo al luogo ove si svolge abitualmente la maggioranza dei rapporti sociali nella vita quotidiana (dove prende i pasti, dove riceve eventuali forme di assistenza privata, dove compie eventuali acquisti, ecc.).

D'altronde, che non sia corretta una configurazione restrittiva del domicilio, risulta anche dalla considerazione che, nel caso delle persone senza fissa dimora, le quali per solito non svolgono un'attività lavorativa "regolare" e continuativa, né hanno consistenti interessi patrimoniali, detta concezione restrittiva condurrebbe all'assurda conclusione che esse non avrebbero né "residenza" né "domicilio".

Ora, secondo l'opinione più diffusa nessuno può mancare di domicilio (cfr. TEDESCHI, voce Domicilio, residenza, dimora, in Noviss. Dig. Ital, vol VI, p. 197; CLAN-TRABUCCHI, Commentario, cit. p. 138). Ma anche chi sostiene che esso possa mancare, si riferisce solo all'ipotesi in cui una persona di fatto non si stabilisca in alcun Comune, ma conduca vita nomade (TEDESCHI, op. cit. p. 195); e sottolinea che il domicilio disciplinato dal codice civile si riferisce non ad un singolo edificio o locale, ma al Comune (ivi p. 198).

Anche dunque l'apparente difficoltà nascente dal fatto che non appare facile individuare il luogo specifico in cui la persona senza fissa dimora abbia il suo domicilio è superabile.

Il concetto di stabilità del domicilio (peraltro sempre variabile ad libitum dall'interessato) va inteso, a mio giudizio, in correlazione ancora una volta con la situazione concreta.

Ai nostri fini è sufficiente individuare il Comune nel cui ambito si svolge la maggior parte dei rapporti sociali dell'individuo. Se risulta che ciò avviene stabilmente nello stesso Comune, sia pure in luoghi fisici diversi, si potrà e si dovrà ben dire che egli ha in quel Comune il proprio domicilio.

E' problema diverso quello di individuare un recapito o un indirizzo della persona, indirizzo che "non esprime una relazione della persona con lo spazio, perché prescinde dall'effettiva presenza fisica della persona in quel luogo", ma si presta ad indicare "una pluralità di luoghi anche diversi dal domicilio, dalla residenza, dalla dimora in cui sia resa possibile la ricezione o conoscenza delle dichiarazioni negoziali" (CLAN-TRABUCCHI, Commentario breve al codice civile, Padova 1992, sub art. 43, p. 43-44).

Tale problema può essere risolto offrendo alle persone senza fissa dimora la disponibilità di un recapito, nel quale vengano ricevute le comunicazioni che le riguardano: e ciò in base ad un contratto, col quale l'ente assistenziale mette a disposizione una "casella" in un proprio stabile, e si impegna a ricevere e trattenere la corrispondenza o gli atti diretti alla persona di cui si tratta; mentre questa si impegnerebbe a passare con una certa periodicità minima a ritirare corrispondenza o atti a sé diretti.

Questo potrebbe essere anche l'indirizzo da annotare sui documenti della persona senza fissa dimora.

La presenza di tale recapito, unitamente, se del caso, a dichiarazioni di enti o soggetti atti a comprovare che la persona effettivamente frequenta abitualmente luoghi di quel Comune (ad es. Centri di assistenza, dormitori pubblici, mense ecc.), potrebbe anche servire a fornire la prova dell'esistenza nel Comune del domicilio della persona medesima.

Solo in questo modo è possibile evitare la conseguenza gravissima e inammissibile di negare alla persona l'iscrizione anagrafica nel Comune in cui pure egli trascorre di fatto i suoi giorni, e svolge la maggioranza o la totalità delle sue relazioni.

Ricorrere infatti alla clausola suppletiva dell'iscrizione nel Comune di nascita significherebbe negare rilievo a fatti e circostanze che invece configurano, come si è detto, l'esistenza di un diverso domicilio; e soprattutto condurrebbe ad una indiretta lesione della libertà di circolazione e di soggiorno, garantita a tutti i cittadini dall'art. 16 della Costituzione, per cui "ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale".

Infatti se la persona senza fissa dimora fosse obbligatoriamente iscritta all'anagrafe del Comune di nascita, e solo in questo potesse quindi usufruire dei servizi legati all'iscrizione anagrafica, ciò equivarrebbe ad impedirgli di spostarsi liberamente sul territorio vivendo in Comuni diversi da quello di nascita.

In conclusione, ritengo che l'art. 1 della legge n. 1228/1954 imponga di iscrivere nell'anagrafe comunale le persone senza fissa dimora, le quali abbiano stabilito nel Comune il proprio domicilio, inteso nel senso ampio sopra delineato; e che pertanto ad esse debba essere assicurato, dal Comune nel quale hanno stabilito il proprio domicilio, l'iscrizione anagrafica e la conseguente erogazione dei servizi.

La dimostrazione dell'effettività del domicilio può essere conseguita, oltre che con dichiarazione dell'interessato, con la fornitura di un recapito in base ad un accordo contrattuale con l'ente che tale recapito mette a disposizione, e congrua dichiarazione o altra documentazione proveniente da soggetti con i quali l'interessato entra in contatto nell'ambito delle proprie relazioni della vita quotidiana.

Milano, 8 giugno 1993.

Avv. prof Valerio Onida