



**Il diritto alla residenza  
e l'iscrizione anagrafica  
delle persone senza dimora**



## LA RESIDENZA COME DIRITTO

Il diritto alla residenza, ovvero a essere iscritti alle liste anagrafiche tenute dai comuni, è un diritto soggettivo perfetto: in capo all'individuo sussiste un potere immediato e diretto volto alla sua realizzazione a cui corrispondono relativi obblighi in capo a determinati soggetti e alla collettività.

**ART. 16 Cost. 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.**

Essere residenti è la condizione per l'accesso a una serie di diritti fondamentali (sociali, civili e politici) oggetto della più alta protezione nel nostro ordinamento.



### **Art. 2 Cost.**

*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*

- la residenza è un diritto soggettivo
- non riconoscere la residenza viola il dovere di inderogabile solidarietà politica, economica e sociale

### **Art. 3 Cost.**

*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. E' compito della Repubblica rimuoverne gli ostacoli di ordine economico e sociale.*

- i poveri non residenti non sono uguali (in senso di eguaglianza formale e sostanziale)



### **Art. 2 Cost.**

*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*

→ la residenza è un diritto soggettivo

→ non riconoscere la residenza viola il dovere di inderogabile solidarietà politica, economica e sociale

### **Art. 3 Cost.**

*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. E' compito della Repubblica rimuoverne gli ostacoli di ordine economico e sociale.*

→ i poveri non residenti non sono uguali (in senso di eguaglianza formale e sostanziale)



## LA RESIDENZA COME ACCESSO AI DIRITTI

### DIRITTI FONDAMENTALI

#### **DIRITTO AL LAVORO: art. 4 Cost.**

*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.*

**DIRITTO ALLA SALUTE: art 32 Cost.** *La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.*

### SENZA RESIDENZA

→ non si può aprire una partita IVA, non ci si può iscrivere al Centro per l'impiego

→ non si può accedere al Servizio Sanitario Nazionale se non per cure di pronto soccorso



## DIRITTI FONDAMENTALI

### **DIRITTO AL VOTO: art. 48 Cost.**

*Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il diritto di voto non può essere limitato se non per disposizioni di legge.*

### **ASSISTENZA SOCIALE: art 38 Cost.**

*Ogni cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.*

### **DIRITTO ALLA DIFESA: art. 24 Cost.**

*Sono assicurati ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione.*

## SENZA RESIDENZA

→ non si appartiene a nessuna circoscrizione elettorale

→ non si ha accesso ai servizi di welfare locale, non si può percepire una pensione

→ non si ha accesso al gratuito patrocinio



## RESIDENZA E DIRITTO ALLA SALUTE

Secondo il primo censimento delle persone senza dimora in Italia realizzato nel 2010 da ISTAT, Caritas Italiana e Fiopds, in Italia ci sono 47mila persone senza dimora. 4 su 10 (ovvero **18.800**) sono italiani.

Tutte queste persone sono potenzialmente prive di residenza e **quindi non possono accedere al servizio sanitario nazionale. Non possono avere cure continuative, non possono scegliere un medico di base per ottenere la prescrizione di un farmaco o di una visita specialistica. Non possono rivolgersi al SERT se hanno problemi di alcolismo o tossicodipendenza.**

Una situazione paradossale, perché chi non ha una casa è **più esposto** di altri a numerosi fattori (freddo, malnutrizione, scarsa igiene, ecc) che generano gravi patologie e allo stesso tempo non dispone delle condizioni per curarsi.



## **VIOLAZIONE DELL'ART.32**

Non garantire ai senzatetto il diritto alle cure è una grave violazione del dettato costituzionale.

**Art 32 della Costituzione Italiana:  
“La Repubblica tutela la salute come  
fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività,  
e garantisce cure gratuite agli indigenti.”**





## **MAGGIORI SPESE E RISCHI PER LA SALUTE PUBBLICA**

Una persona malata che non può curarsi in poco tempo **vedrà peggiorare la propria situazione** fino a rischiare la vita.

Se sopraggiungono malattie più gravi o invalidanti che rendono la persona non più indipendente occorre calcolare un **pesante e inevitabile aggravio sulle spese sanitarie**.

La mancata cura di determinate malattie, infine, può rappresentare un **pesante rischio per la salute pubblica**.



## **LA MODIFICA DELLA LEGGE = URGENTE NECESSITA'**

Per tutti questi motivi è urgente modificare l'articolo 19 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, in materia di assistenza sanitaria alle persone senza fissa dimora e dare la possibilità alle persone prive della residenza anagrafica di iscriversi negli elenchi del Sistema Sanitario nazionale nel Comune in cui si trovano.



**DOMICILIO, RESIDENZA,  
SENZA TETTO E SENZA FISSA DIMORA:**

**il labirinto normativo che porta  
all'iscrizione anagrafica**



## **DOMICILIO E RESIDENZA: LA DEFINIZIONE**

### **Codice Civile, art. 43**

*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.*

→ Elemento oggettivo: luogo fisico in cui si trova la persona

→ Elemento soggettivo: volontà di risiedere in quel luogo



## **ANAGRAFE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE LEGGE E REGOLAMENTO ANAGRAFICO**

**Legge 24.12.1954 n. 1228, DPR 30.05.1989 n. 223**

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. (art.1 l. 1228/1954)

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. (art. 1 DPR 223/1989)



## **SENZA FISSA DIMORA: UNA PRECISAZIONE**

Ai fini anagrafici è **senza fissa dimora** chi non dimori abitualmente e prevalentemente in nessun comune, per qualsiasi ragione tenuto a spostarsi in maniera continua sul territorio nazionale.

E' invece **senza tetto o senza dimora**, chi, essendo privo di una propria abitazione, si sposta con frequenza all'interno del territorio di un determinato comune. Poiché in tali situazioni la persona dimora abitualmente e prevalentemente nello stesso comune, la stessa dovrà essere iscritta nell'anagrafe della popolazione residente.

**Non disporre di un'abitazione, ai fini anagrafici, è irrilevante!**

*“Ai fini anagrafici non deve essere considerato senza fissa dimora colui che per ragioni professionali o per mancanza di alloggio stabile si sposti frequentemente nell'ambito del Comune: in una simile circostanza l'unico problema è quello di stabilire un indirizzo da riportare negli atti anagrafici, problema che può essere facilmente risolto interpellando lo stesso interessato” (circolare ISTAT n. 29/1992)*



## L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DELLE PERSONE SENZA DIMORA

La persona che non ha dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio

→ dove stabilisce la sede dei suoi affari e interessi (art.43 C.C.)

in mancanza di questo, nel Comune di nascita

→ extrema ratio (circolare ISTAT n.29/1992)

**Principio: dare valore al legame della persona con il territorio**



## **ISCRIZIONE IN UNA VIA FITTIZIA: CIRCOLARE ISTAT N.29/1992**

Se la persona senza dimora non ha un recapito o un vero e proprio domicilio (sede principale dei propri affari) nel Comune, ma elegge domicilio al solo fine di chiedere ed ottenere l'iscrizione anagrafica, come suo diritto, l'anagrafe istituisce una via fittizia (territorialmente non esistente ma equivalente in valore giuridico).

*Bologna: Via Mariano Tuccella*

*Firenze: Via Libero Lastrucci*

*Roma: Via Modesta Valenti*





## **CIRCOLARI MINISTERO DELL'INTERNO N.8/1995 E N.2/1997**

### **Prassi discutibili di alcune amministrazioni locali**

- Non si può subordinare la residenza alla titolarità di un rapporto di lavoro sul territorio comunale
- Non si può subordinare la residenza alla disponibilità di un'abitazione e, tantomeno, all'adeguatezza della stessa

**Scopo della legislazione anagrafica è, nell'interesse della persona senza dimora, promuovere il legame col territorio; nell'interesse dello stato, la registrazione di tutta la popolazione stabilmente presente sul territorio.**



## IL PACCHETTO SICUREZZA (L.94/2009): COSA CAMBIA

«La persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita».



## **IL PACCHETTO SICUREZZA (L.94/2009): COSA CAMBIA**

I principi e l'impostazione della legge anagrafica restano uguali.

Cambia la modalità di iscrizione: non è più sufficiente la mera dichiarazione anagrafica, le persone senza fissa dimora dovranno indicare gli elementi necessari ad accertare l'effettiva sussistenza del domicilio. Non ci sono indicazioni univoche su quali siano questi elementi, pertanto le prassi delle amministrazioni locali divergono.



## IL PACCHETTO SICUREZZA (L.94/2009): COSA CAMBIA

- Le persone senza dimora assistite da enti assistenziali (pubblici o privati, enti religiosi o associazioni laiche) possono eleggere domicilio indicando la sede della struttura assistenziale di riferimento.
- Le persone senza dimora e senza assistenza, non in grado di individuare gli elementi per l'effettiva sussistenza del domicilio, saranno iscritte presso il comune di nascita (che da extrema ratio rischia di diventare prassi consolidata); in caso di persona nata all'estero, l'iscrizione avviene nel comune di nascita del padre o della madre
- Nelle altre situazioni, si procede all'iscrizione nell'apposito **registro istituito presso il Ministero dell'interno** (Decreto ministeriale 6 Luglio 2010)



## **“SEMPLIFICA ITALIA”: COSA CAMBIA**

Il 9 Maggio 2012 è entrato in vigore il Decreto legge 5/2012, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”, c.d. “Semplifica Italia”, convertito con modificazioni con la l. 35/2012. Sono seguiti il decreto attuativo, D.P.R. 154/2012, e una circolare del Ministero dell’Interno, la 9/2012, contenenti le istruzioni operative sulle modifiche introdotte dalla legge.



## **“SEMPLIFICA ITALIA” : COSA CAMBIA**

### **RESIDENZA IN TEMPO REALE**

- iscrizioni e variazioni anagrafiche vanno registrate entro i 2 giorni successivi alla presentazione
- gli effetti giuridici di tali dichiarazioni decorrono già a partire dalla data della dichiarazione
- i controlli sulla sussistenza dei requisiti a cui è subordinata la registrazione delle dichiarazioni anagrafiche vanno effettuati nei successivi 45gg



## **“SEMPLIFICA ITALIA”: COSA CAMBIA**

### **RESIDENZA IN TEMPO REALE**

- **NON SOLO SPORTELLO**: le dichiarazioni anagrafiche possono essere rese dal cittadino anche a mezzo fax, posta raccomandata o posta elettronica (con firma digitale o posta elettronica certificata; in caso di posta elettronica semplice occorre allegare copia di un documento di identità del dichiarante)
- **DELEGA UFFICIALE DI ANAGRAFE**: il Sindaco può delegare le funzioni di ufficiale di anagrafe a personale di ruolo dipendente del Comune



## PRASSI COMUNE

Avvocato di strada promuove nelle città dove è presente l'avvio di una "prassi comune" con Ufficio dell'anagrafe, Servizi sociali e associazioni locali.

Gli obiettivi della prassi comune sono:

- vigilare sulla corretta applicazione della normativa in punto di residenza
- favorire l'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora che ne hanno diritto
- evitare l'insorgere di eventuale contenzioso con i Comuni in tema di residenza





## **FONTI NORMATIVE SUL TEMA DELLA RESIDENZA**

**Legislazione anagrafica:** Legge 24.12.1954 n. 1228, DPR 30.05.1989 n. 223

**Circolare ISTAT:** “Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE”, in Metodi e Norme, serie B, n. 29, ed. 1992

**Circolari ministeriali:** Ministero dell’Interno n. 8/1995 e n. 2/1997

**“Pacchetto sicurezza”:** l.94/2009 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”

**“Semplifica Italia”:** D.L. 5/2012, convertito con L. 35/2012; D.P.R. 154/2012 e circolare Mininterno 9/201



## GIURISPRUDENZA SUL TEMA DELLA RESIDENZA

### Sulla residenza come diritto soggettivo:

Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 14 del 18 gennaio 1990

T.A.R. Lombardia, Sez. III, n. 5463 del 1° dicembre 2003

Cassazione, Sez. Unite Civili, n. 449 del 19 giugno 2000

Tribunale di Bologna, Sez. I civ., g.u. Palombi, 21 giugno 2001, dep. il 26 giugno 2001

Tribunale di Milano, n. 10257 del 2 giugno 2003

### Sull'iscrizione anagrafica degli stranieri:

Parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 5453/03 del 4 febbraio 2004



## **PUBBLICAZIONI SUL TEMA DELLA RESIDENZA**

### **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 editore*

### **Romano Minardi**

*Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti.  
n.4/2005 de "I Servizi Demografici", Maggioli editore*

### **Regione Emilia-Romagna – Rete regionale contro le discriminazioni**

*"Iscrizione anagrafica e diritto di residenza per cittadini Ue e non comunitari", in "Quaderni contro le discriminazioni", a cura di Raniero Camerotti, Caterina Burgisano, Viviana Bussadori e Miles Gualdi, 2012.*



Per maggiori informazioni:

[www.avvocatodistrada.it](http://www.avvocatodistrada.it)

[info@avvocatodistrada.it](mailto:info@avvocatodistrada.it)