

# SENZA TETTO NON SENZA DIRITTI

**RAPPORTO DI RICERCA  
SU RESIDENZA ANAGRAFICA  
E PERSONE SENZA DIMORA**



**otto  
per  
8  
mille**  
CHIESA VALDESE  
COMUNICAZIONE E SERVIZI SOCIALI

**GLOBALAW**  
LEGAL CONSULTING

**#SenzaTettoNonSenzaDiritti**  
[www.avvocatodistrada.it](http://www.avvocatodistrada.it)



# **SENZA TETTO NON SENZA DIRITTI**

**Questa pubblicazione è il principale risultato del progetto  
realizzato dall'Associazione Avvocato di strada Onlus  
con il contributo di:**

**Unione delle Chiese Metodiste e Valdesi - Fondi 8x1000  
Globalaw Ltd**

**Associazione Avvocato di strada Onlus  
Via Malcontenti 3 | 40121 Bologna | Tel e Fax 051 227143  
Web: [www.avvocatodistrada.it](http://www.avvocatodistrada.it) | Email: [info@avvocatodistrada.it](mailto:info@avvocatodistrada.it)**

## INDICE

Da dove cominciamo: contestualizziamo il problema.....	2
Senza tetto non senza diritti: il progetto.....	4
Avvocato di strada Onlus.....	6
1. L'ISTITUTO DELLA RESIDENZA ANAGRAFICA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.....	9
1.1. Diritto alla residenza: l'iscrizione anagrafica per i cittadini Italiani.....	9
1.2. L'iscrizione anagrafica delle persone senza tetto o senza dimora.....	11
1.3. L'iscrizione anagrafica dei cittadini dell'Unione Europea.....	15
1.4. L'iscrizione anagrafica dei cittadini extracomunitari.....	16
1.5. L'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.....	17
1.6. L'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale dopo il Decreto 113/2018.....	19
2. I DIRITTI COSTITUZIONALI NEGATI ALLE PERSONE PRIVE DI UNA RESIDENZA ANAGRAFICA.....	22
2.1. Diritto al patrocinio a spese dello Stato per l'esercizio del diritto di difesa.....	22
2.2. Diritto all'assistenza sanitaria.....	23
2.3. Diritto all'assistenza sociale.....	25
2.4. Diritto al lavoro.....	26
2.5. Diritto alla previdenza sociale.....	27
2.6. Diritto di voto.....	27
2.7. Tutela del risparmio.....	28
2.8. Conclusioni.....	29
3. PERDERE E RIOTTENERE LA RESIDENZA.....	30
4. LA RICERCA.....	34
4.1. Metodologia d'indagine/Nota metodologica.....	34
4.2. Come si è proceduto con la ricerca. Contatti con gli uffici anagrafe e difficoltà riscontrate.....	35
5. CONCLUSIONI.....	48
RINGRAZIAMENTI.....	54
SOSTIENICI.....	55

## DA DOVE COMINCIAMO: CONTESTUALIZZIAMO IL PROBLEMA

Secondo l'ultima ricerca realizzata da ISTAT nel 2015, le persone senza dimora in Italia sono stimate essere 50.724. Il numero sembra purtroppo in costante crescita, come dimostrato anche dall'aumento delle pratiche aperte ogni anno dalla nostra associazione; ad essere complici di questo incremento sono fattori diversi, fra cui senza dubbio il perdurare di una crisi economica che negli ultimi anni ha indebolito ulteriormente categorie già fragili e ne ha create di nuove.

Stiamo assistendo ad un cambiamento del profilo dei senza dimora: un tempo chi si trovava a vivere in strada presentava spesso una storia di tossicodipendenza, alcolismo o disagi di natura psichica. Oggi, invece, si è testimoni di un vero e proprio processo di impoverimento, in cui la disgrazia o il caso possono distruggere tutto quello che si è costruito in una vita intera. Ritrovarsi in strada può essere la conseguenza di un semplice evento o di una concatenazione di situazioni sfavorevoli, anche non previsti e inaspettati. È dunque 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 a povertà e miseria. Le persone che oggi finiscono in strada sono anziani che per morosità perdono la casa, coniugi che non riescono ad affrontare le spese di una separazione, e si ritrovano a dormire in auto o in un dormitorio, così come imprenditori che falliscono.

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 è resa ancora più gravosa dalla perdita della residenza anagrafica, che rappresenta un problema centrale per le persone senza dimora. Quando per una qualunque ragione si perde l'alloggio, presto o tardi si verrà anche cancellati dalle liste anagrafiche. L'impulso al processo di cancellazione può venire perché si esce dallo stato di famiglia (per esempio a seguito di una separazione) e non si comunica una nuova residenza, perché si esce dal carcere, oppure perché, in occasione di un censimento non si risulta più presenti nel luogo precedentemente indicato. Lungi dall'essere solo uno strumento di conteggio e controllo della popolazione, l'iscrizione anagrafica costituisce una vera e propria porta di ingresso a una serie di diritti sociali e di servizi fondamentali, quali ad esempio l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, l'accesso al welfare locale, il diritto alla pensione, il diritto al patrocinio a spese dello Stato o ancora il diritto di voto. Inoltre, senza residenza non esiste Comune competente al rilascio di un documento di identità. Riottenere la residenza è il primo passo per ricostruire un'identità perduta, per allontanarsi da una condizione di marginalità e per cercare di comporre nuovamente la propria vita.

È in questo contesto che si inserisce l'esperienza di Avvocato di strada, che sin dalla sua nascita ha fatto delle battaglie legali sulla residenza una delle proprie priorità. La prima controversia affrontata dall'associazione agli inizi della propria attività riguardava

proprio il caso di una persona che aveva perso la residenza dopo essere finita a vivere in strada. Il Comune, sollecitato dall'instaurarsi di un procedimento davanti al Tribunale, ha accolto la domanda di iscrizione anagrafica.

A quella prima causa molte altre ne sono seguite in tutta Italia. Tuttora la questione della residenza anagrafica resta la più affrontata dai volontari dell'associazione, con 510 casi seguiti solo nel 2018.

Quello alla residenza è un diritto costituzionalmente garantito, eppure al momento non esiste una procedura comune a livello nazionale per iscrivere all'anagrafe le persone senza dimora. Le diverse prassi applicative adottate nei vari Comuni italiani rendono spesso difficoltoso l'esercizio effettivo del diritto. Questo problema ci viene costantemente rappresentato dalle persone che si rivolgono a noi e non di rado siamo consultati in merito sia dai servizi sociali e assistenziali, sia dagli stessi uffici anagrafe.

La ricerca realizzata attraverso questo progetto si pone allora l'obiettivo di monitorare e, se possibile, tentare di uniformare le prassi su tutto il territorio. Questo al fine di garantire e assicurare l'esercizio effettivo del diritto alla residenza anagrafica a tutte le persone senza dimora.

## SENZA TETTO NON SENZA DIRITTI: IL PROGETTO

Il progetto “Senza tetto, non senza diritti” ha voluto porre l’attenzione sul problema dell’iscrizione anagrafica per le persone senza dimora.

Si tratta di un problema da sempre ricorrente in tutti gli sportelli legali dell’associazione e che riguarda persone italiane, stranieri provenienti dall’UE e migranti extracomunitari. La residenza rappresenta uno status che molti di noi danno per scontato proprio perchè, in una condizione di vita “ordinaria”, tutti hanno nel proprio portafoglio la carta d’identità e, quindi, tutti i diritti ad essa connessi.

Il progetto ha voluto realizzare un’indagine sul tema della residenza anagrafica intervistando 302 comuni italiani. Tale tema è stato analizzato sia da un punto di vista giuridico che da un punto di vista pratico. L’obiettivo che abbiamo voluto perseguire è stato quello di creare una sorta di vademecum fruibile da volontari e da operatori dei servizi rivolti alle persone che versano in condizioni di povertà e di estrema emarginazione, che devono godere, al pari di tutti gli altri, di questo importantissimo diritto.

Gli obiettivi specifici dell’indagine sono:

**RICERCA E ANALISI** Lo scopo principale della pubblicazione è favorire la comprensione e lo studio delle tematiche inerenti alla residenza, con particolare interesse alle problematiche che si presentano quando questa manca e alle differenti prassi adottate dagli Uffici Anagrafe nazionali.

**SENSIBILIZZAZIONE** Attraverso questa pubblicazione e gli eventi che hanno fatto e le faranno da contorno, si vuole sensibilizzare diversi attori su questo tema: le amministrazioni locali, in primis, con la speranza di uniformare il più possibile le procedure (ma di questo tema ne parleremo più approfonditamente in seguito); la società civile, che operando come primaria rete di supporto per le persone più fragili, è la più grande misura di prevenzione all’emarginazione.

**ACCESSO E FRUIBILITÀ DEI DATI** Per estendere l’efficacia e la sostenibilità del progetto in futuro, attraverso la raccolta delle procedure necessarie per l’iscrizione anagrafica, realizzeremo una banca dati costantemente aggiornata che le raccolga tutte. La finalità è quella di dare vita a uno strumento facilmente consultabile dagli operatori dei servizi sociali e dai volontari delle associazioni per poter dare risposte il più possibile precise ed aggiornate alle innumerevoli richieste di aiuto che pervengono quotidianamente.

Nell’ambito del progetto “Senza tetto, non senza diritti” l’Associazione, attraverso il preziosissimo lavoro di tutti i volontari, si è impegnata per garantire un supporto legale gratuito alle persone senza dimora che hanno manifestato problematiche legate all’ottenimento della residenza anagrafica (o altre problematiche di diritto civile, penale, amministrativo e relative al diritto dell’immigrazione); ha fornito strumenti di intervento a chi opera nel sociale con competenza ad intervenire nel campo della tutela di un diritto fondamentale a cui sono connessi una serie di altri diritti.



## AVVOCATO DI STRADA ONLUS

L'Associazione Avvocato di strada Onlus è un'organizzazione di volontariato nata a Bologna nel febbraio 2007 su proposta di un gruppo di avvocati che già dal 2001 tutelavano gratuitamente le persone senza dimora di molte città italiane. L'obiettivo dell'Associazione è la difesa dei diritti delle persone senza dimora che spesso non riescono ad uscire dalla situazione di precarietà in cui si trovano proprio per la mancanza di un supporto giuridico qualificato ed organizzato.

**LE SEDI /** Oggi gli sportelli di Avvocato di strada si trovano in 54 città italiane: Ancona, Andria, Bari, Bologna, Bolzano, Brescia, Brindisi, Cagliari, Catania, Cerignola, Cesena, Cosenza, Cremona, Ferrara, Firenze, Foggia, Forlì, Genova, Jesi, La Spezia, Lecce, Lucca, Macerata, Mantova, Matera, Milano, Modena, Monza, Napoli, Padova, Palermo, Parma, Pavia, Pesaro, Pescara, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Rovigo, Salerno, San Benedetto del Tronto, Siena, Siracusa, Taranto, Torino, Treviso, Trieste, Venezia, Verona, Vicenza, Villacidro, Viterbo.

Tutti gli sportelli sono attivi all'interno di associazioni di volontariato che si occupano di persone senza dimora. Ogni sportello è strutturato come un vero e proprio studio legale, con orari e giorni di ricevimento durante tutto l'arco dell'anno e gode di piena autonomia organizzativa. Ogni sportello, all'atto della sua costituzione, si impegna a collaborare con gli altri omologhi sportelli presenti nel territorio nazionale, oltre che con l'Associazione nazionale stessa, fornendo, a scopi meramente statistici, i dati relativi all'attività svolta a vantaggio delle persone senza dimora. Ad oggi, in Italia, collaborano con Avvocato di Strada 1051 volontari.

**LE PUBBLICAZIONI /** Avvocato di strada nel 2001 ha pubblicato un opuscolo dal titolo ***“Lascia che la giustizia scorra come l'acqua”***, che illustra le finalità e gli obiettivi del servizio offerto.

Dal 2003 viene stampata la guida di Bologna per le persone senza dimora ***“Dove andare per...”***, che fornisce indicazioni utili su dove andare per nutrirsi, vestirsi, lavarsi, dormire, curarsi, trovare un lavoro e, naturalmente, per ottenere consulenza ed assistenza legale. Anche gli sportelli di Torino, Milano e Verona, hanno iniziato a pubblicare una guida analoga.

Nel marzo 2004, Avvocato di strada ha pubblicato il libro ***“I diritti e la povertà”*** (Edizioni Sigem), che racconta i primi anni di attività e le più importanti conquiste dello sportello di Bologna.

Nel settembre 2007 è stato pubblicato ***“I diritti dei minori”***, un libro che tratta

le problematiche legali legate al mondo dell'infanzia; in questa pubblicazione vengono riportate una serie di testimonianze che raccontano vicende risolte o da risolvere, riguardanti minori che vivono in situazioni di forte disagio sociale.

Nel 2011 Avvocato di strada ha pubblicato **“Povertà e cittadinanza”**, uno studio realizzato dall'Istituto di Ricerca e Formazione sulle Politiche Sociali IRESS Soc. Coop., sulle attività portate avanti dai volontari dell'Associazione presso le sedi emiliano-romagnole.

Nel 2015 è stata pubblicata **“Una strada diversa. Homelessness e persone LGBT”**, una ricerca che ha avuto l'obiettivo di indagare e intervenire su una nuova categoria a forte rischio homelessness, rappresentata dalle persone LGBT.

Nel 2017 l'Associazione ha pubblicato **“Una strada diversa 2. Homelessness e persone LGBT”**, un progetto diretto a creare le condizioni per garantire adeguata risposta ai bisogni delle persone senza dimora LGBT, definiti grazie alla realizzazione del progetto “Una strada diversa”. I progetti “Una strada diversa 1 e 2” sono stati realizzati grazie al cofinanziamento ricevuto dall'unione delle chiese metodiste e valdesi - Fondi 8x1000.

**IL PREMIO FIVOL** / Il progetto Avvocato di strada è stato premiato dalla Fondazione Italiana per il Volontariato quale miglior progetto in Italia per l'anno 2001 rivolto alle persone senza dimora.

**IL PREMIO DEL CITTADINO EUROPEO** / Il Parlamento europeo ha assegnato all'Associazione Avvocato di strada Onlus il **CIVI EUROPAEO PREMIUM 2013**. Il premio, istituito nel 2009 dal Parlamento europeo, intende ricompensare singoli individui o gruppi di persone che hanno profuso un impegno eccezionale nelle seguenti aree: attività o azioni che si distinguono per il loro carattere di eccezionalità nel promuovere una migliore comprensione reciproca e una stretta integrazione tra i popoli degli Stati membri; azioni quotidiane che mettono in pratica i valori dell'ospitalità, della solidarietà e della tolleranza o che incoraggiano l'integrazione europea; azioni particolarmente meritevoli intraprese da cittadini nel contesto del lavoro dell'Unione europea con paesi terzi e che traducono in pratica i valori della solidarietà e della cooperazione internazionale.

**LE COLLABORAZIONI CON UNAR, FIOPSD E FEANTSA** / Al fine di incrementare la rete di collaborazione con il mondo dell'associazionismo non economico, l'**UNAR, Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica** istituito presso la **Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità**, ha costituito un registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni. L'Associazione è iscritta al registro dal 2015. L'Unar ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità,

l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso. Dall'aprile 2008 Avvocato di strada Onlus è membro della **fiopSD, Federazione Italiana Organismi per per Persone Senza Dimora**, che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora. <http://www.fiopSD.org>. Dal 2008 Avvocato di strada è stata invitata dalla **Feantsa, European Federation of National Organisations Working with the Homeless**, a rappresentare l'Italia nello "Housing Rights Watch", una rete europea costituita da un gruppo interdisciplinare di associazioni, avvocati e accademici provenienti da diverse nazioni, che hanno come obiettivo la promozione del diritto alla casa per tutti.

**LE PROSPETTIVE** / Tra i principali obiettivi dell'Associazione vi è quello di aprire sedi in tutte le città italiane dove vivono persone senza dimora. Sin dall'inizio dell'attività l'Associazione ha organizzato incontri con legali di altri fori ed associazioni di volontariato di altre città interessati a replicare questa esperienza. Oltre all'apertura di nuove sedi, l'Associazione promuove in tutta Italia iniziative di sensibilizzazione sui temi dei diritti, della povertà e della emarginazione sociale.

Questa pubblicazione è uno dei tanti risultati raggiunti grazie a tutti i volontari che, ogni giorno, con il proprio lavoro, consentono all'Associazione di consolidarsi e di crescere: tutti i volontari di Avvocato di strada dedicano tempo, professionalità e impegno, nella consapevolezza che tutelare i diritti dei deboli significa difendere i diritti di tutti.

**Antonio Mumolo**

**Presidente Avvocato di strada Onlus**

# 1. L'ISTITUTO DELLA RESIDENZA ANAGRAFICA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO<sup>1</sup>

Nel nostro ordinamento il regime giuridico predisposto in materia di iscrizione anagrafica varia a seconda che si tratti di cittadini italiani, di cittadini nati in un Paese dell'Unione Europea o di cittadini extracomunitari.

## 1.1 DIRITTO ALLA RESIDENZA: L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA PER I CITTADINI ITALIANI

In Italia l'iscrizione anagrafica, e la conseguente acquisizione della residenza, è considerata un diritto soggettivo perfetto. Ciò che conferisce tale rilevanza alla residenza è il fatto che ad essa sono collegati numerosi altri diritti fondamentali, riconosciuti e tutelati dalla Carta Costituzionale.

Oltre ad assurgere a situazione giuridica soggettiva, l'iscrizione anagrafica costituisce anche un dovere che ogni singolo cittadino deve adempiere per esigenze di sicurezza. Lo Stato deve sapere, in tempo reale, dove si trovano i cittadini e lo deve sapere per motivi di ordine pubblico. Per questa ragione i Sindaci, Ufficiali di Governo delegati alla gestione delle liste anagrafiche, non possono frapporre ostacoli alla dichiarazione di residenza. I Sindaci devono, al contrario, accogliere tale dichiarazione in tempi brevissimi salvo poi effettuare eventuali controlli.

L'art. 43 del codice civile contiene le nozioni di **residenza** e di **domicilio**.

La **residenza** è il luogo in cui la persona stabilisce la sua dimora abituale cioè il luogo degli affetti familiari, dei bisogni elementari ed esistenziali del soggetto.

Il **domicilio** di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi [14 Cost., artt. 45 e 46c.c.].

L'abitudine della dimora, ai fini del riconoscimento della residenza, è data

1. 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 Ministro Interno 9/201

D.L. 28.03.2014, n. 47 così come convertito con L. 23.05.2014 n. 80

Risoluzione del Ministero dell'Interno n. 633 del 24.02.2015

D.L. 20.02.2017, n. 14 così come convertito con L. 18.04.2017 n. 48

da due elementi: il primo consiste nell'effettiva permanenza del soggetto nel Comune prescelto (oggettivo) e l'altro nella volontà del soggetto di rimanervi (soggettivo).

Per tale ragione non risulta di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio che, come indicato nella circolare ISTAT del 1992, può consistere in un *“fabbricato privo di licenza di abitabilità, ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte”*.

Dalla definizione normativa, risulta evidente che una persona può avere una sola residenza mentre può avere diversi domicili (fiscale, sanitario, processuale).

Il principale riferimento normativo relativo alla iscrizione anagrafica è rappresentato dalla legge n. 1228 del 1954 e dal relativo regolamento contenuto nel DPR n. 223 del 1989.

All'art. 1 della legge anagrafica è espressamente previsto che *“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”*-

L'art. 1 del Regolamento dispone che *“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”*.

Occorre fare una distinzione fra persone senza tetto o senza dimora e persone senza fissa dimora.

Ai fini anagrafici è senza fissa dimora solo chi non dimora abitualmente e prevalentemente in nessun Comune e sia costretto, per qualsiasi ragione, a continui spostamenti sul territorio nazionale come, ad esempio, i gitani.

Si definiscono invece senza tetto o senza dimora coloro che, essendo privi di una propria abitazione, si spostano con una certa frequenza all'interno del territorio di un determinato Comune.

Dal momento che tali persone dimorano abitualmente e permanentemente nello stesso Comune dovranno essere iscritte nell'anagrafe della popolazione residente. Il fatto di non avere un'abitazione è, come già precisato, irrilevante ai fini anagrafici.

## 1.2 L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DELLE PERSONE SENZA TETTO O SENZA DIMORA

Se chi richiede l'iscrizione anagrafica non ha una dimora (un luogo fisico, una casa) perché è un senza tetto, **potrà ottenere la residenza in una via fittizia secondo quanto previsto dalla circolare ISTAT n.29 del 1992**. In particolare, nella circolare si legge che *"... in analogia al Censimento, che prescrive l'istituzione in ogni Comune di una sezione speciale "non territoriale" nella quale vengono elencati e censiti come residenti tutti i "senza tetto", si ravvisa la necessità che anche in anagrafe venga istituita una via, territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe (es. via... seguita dal nome dello stesso comune, via della Casa Comunale, ecc.)"*.

Dunque l'Istat suggerisce di istituire presso ogni Comune una **via territorialmente inesistente in cui verranno iscritti, con numero progressivo dispari, sia i senza tetto risultanti residenti al censimento, sia le persone senza dimora che eleggono domicilio nel Comune**.

Ne deriva che i senza tetto che hanno dimora abituale nel Comune hanno diritto ad ottenere la residenza presso **una via fittizia istituita ad hoc dall'amministrazione comunale**. Solo per fare qualche esempio, a Bologna questa via si chiama **Via Mariano Tuccella**, a Roma **Via Modesta Valenti**, a Napoli **Via Alfredo Renzi**.

**La residenza anagrafica nella "via fittizia", si rivela uno strumento imprescindibile per la tutela delle persone senza dimora**. Queste persone, infatti, pur non avendo una casa e dunque un indirizzo presso cui richiedere l'iscrizione anagrafica, possono agevolmente ottenere la residenza nel Comune ove vivono semplicemente dichiarando **il proprio domicilio**.

Il dettato normativo, nella versione precedente al 2009, prevedeva all'art. 2 che *"Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma (obbligo di chiedere l'iscrizione anagrafica, ndr), 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"*. Con questa disposizione, si lasciava all'interessato la libertà di scegliere il domicilio che meglio potesse soddisfare i propri interessi.

Con la legge 94/2009 sono state apportate **due importanti novità** alla legge anagrafica:

- il superamento della differenza tra "senza fissa dimora" e "senza tetto";
- la previsione di un onere a carico della persona senza dimora che richiede l'iscrizione anagrafica.

Secondo la nuova formulazione dell'art. 2 comma 3 della legge 1228/1954, infatti, è previsto che *"Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, 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”.*

Se da un lato tale dettato normativo ribadisce la possibilità di iscriversi all'Anagrafe pur disponendo solamente di un domicilio, dall'altro richiede l'indicazione e/o la produzione di elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti per verificare la sussistenza del domicilio.

**La verifica della sussistenza del domicilio è una questione complessa perché il disposto normativo non fornisce alcuna indicazione pratico-operativa su come tale accertamento debba essere svolto.**

Nel silenzio della norma è possibile avanzare alcune ipotesi tra le quali, la più accreditata, potrebbe essere quella di verificare che al domicilio dichiarato corrisponda effettivamente un luogo fisico come centro di interesse; inoltre, se tale luogo fisico risultasse di proprietà di un altro soggetto, bisognerebbe verificare se quest'ultimo abbia acconsentito a far eleggere il domicilio presso l'immobile di sua proprietà.

Così come viene enunciato, quindi, l'accertamento del domicilio parrebbe doversi eseguire nelle stesse forme dell'accertamento della residenza.

Un'interpretazione del genere, tuttavia, non è possibile per un evidente limite: se per l'accertamento della residenza è **necessaria la presenza fisica dell'interessato all'indirizzo dichiarato nel momento del controllo**, nel caso dell'**accertamento del domicilio la sua presenza fisica non è richiesta**.

Tale distinzione si evince dalla stessa definizione dei due concetti che qui si riporta solo per sommi capi: **la residenza è la dimora abituale di una persona**, mentre **il domicilio è un suo centro di interesse**; come già specificato, ogni persona può avere solo una residenza, mentre i domicili possono essere molteplici (fiscale, sanitario, processuale ecc...).

La Circolare del Ministero dell'Interno n. 19 del 2009 sottolinea che la persona senza dimora, “ ..... *all'atto della richiesta di iscrizione deve fornire “gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio”. La norma, che si applica alle nuove iscrizioni, intende evitare che all'iscrizione anagrafica presso un domicilio corrisponda una situazione di ir reperibilità dell'interessato”.*

In ogni caso, l'ufficiale dell'Anagrafe ha due giorni di tempo dal momento della presentazione della dichiarazione dell'interessato per formalizzare l'iscrizione sul registro e altri 45 per effettuare i controlli di cui sopra. Qualora i controlli diano esito negativo, si

procederà con la cancellazione dell'iscrizione anagrafica.

Dopo aver illustrato tutti i vari riferimenti relativi alla residenza, è necessario provare a concretizzare tali concetti, analizzando il caso dell'iscrizione anagrafica di una persona senza dimora.

Giunta allo sportello anagrafico, questa persona dovrà compilare un modulo nel quale viene espressamente richiesta l'indicazione di un domicilio (non avendo la stessa una dimora abituale); a ciò si aggiunge la richiesta di indicare anche tutti gli elementi necessari per poter verificare la effettiva sussistenza di un legame con il territorio nel cui registro anagrafico intende essere iscritta.

La persona senza dimora ben potrà indicare come domicilio - cioè come centro degli affari o interessi - **qualsiasi indirizzo con il quale abbia un legame, ad esempio:** il bar presso il quale si rivolge quotidianamente, la casella di posta presso l'ufficio postale, l'indirizzo di un amico/parente o altro.

A questo punto l'Ufficiale di Anagrafe, se ritiene di dover verificare l'indirizzo indicato, procederà ad effettuare gli accertamenti del caso, anche avvalendosi degli agenti di Polizia Municipale.

Il controllo, come specificato dalla Circolare Ministeriale poc'anzi esaminata, deve accertare che **al domicilio dichiarato** corrisponda la possibilità di reperire l'interessato, cioè potergli inviare qualsiasi tipo di comunicazione.

Nei casi sopra accennati sarà quindi possibile verificare la disponibilità di colui il quale risiede in quell'indirizzo a domiciliare presso di sé l'istante, ovvero controllare che il servizio postale "fermo posta" sia stato attivato.

Questa modalità di iscrizione dovrebbe essere considerata una extrema ratio, in quanto svislisce la primaria funzione della residenza anagrafica, che è quella di "fotografare" una situazione di fatto, restituendo, nel modo più fedele possibile, il collegamento tra la persona ed il territorio ove vive.

Una persona che si presenta all'Ufficio Anagrafe priva di domicilio nel territorio, magari perché giunta da poco in un dato Comune, potrebbe chiedere di essere iscritta **presso il proprio comune di nascita** o, qualora tale Comune non sia situato in Italia o sia sconosciuto, "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" (art. 2 c. 5 l. 1228/1954). In questo caso, il richiedente dovrà presentarsi e permanere nel territorio di detto Comune.

È necessario rilevare che, a seguito della Circolare Ministeriale, alcune

amministrazioni comunali hanno inserito nei moduli di richiesta di iscrizione anagrafica anche la indicazione di ulteriori recapiti (tra i quali: telefono, cellulare, fax o mail/Pec) proprio per adempiere all'obbligo di reperibilità, al fine di poter contattare più facilmente le persone.

Questa modalità di iscrizione dovrebbe essere considerata una “extrema ratio” in quanto svilisce la primaria funzione della residenza anagrafica, che è quella di “fotografare” una situazione di fatto, restituendo, nel modo più fedele possibile, il collegamento tra la persona ed il territorio ove vive.

Proprio per tale ragione, al fine di rendere evidente il collegamento tra la persona senza dimora ed il territorio, spesso si fa riferimento alle **organizzazioni di volontariato** che, seguendo e conoscendo l'interessato, sono in grado di rappresentare i suoi centri di interesse. Nella pratica, però, questo percorso non è così agile.

Si sono consolidate alcune prassi che “richiedono” un periodo di conoscenza dell'interessato prima di poter procedere alla sua domiciliazione presso questi servizi. Durante questo lasso di tempo in cui il soggetto deve frequentare le associazioni, e in cui è in attesa della iscrizione anagrafica, molto importante è il lavoro che svolgono le realtà di volontariato che, attraverso concrete azioni di lotta e contrasto all'emarginazione sociale, permettono alle persone di poter accedere a servizi dai quali sarebbero altrimenti estromesse.

Esempio di lodevole impegno è dato dalle organizzazioni che offrono cure mediche continuative, cioè non emergenziali, a chi non può permettersi di seguire programmi di cura o terapia riabilitative a causa della condizione economica disagiata o per la mancanza della residenza.

Numerose sono le associazioni che provvedono alla distribuzione pasti in favore di chi vive per strada e altrettante quelle che offrono un riparo durante la notte o nei mesi più freddi.

Per ovviare alla difficoltosa ricerca di un domicilio a fine di poter procedere alla iscrizione anagrafica delle persone senza dimora, molti hanno pensato ad una alternativa, rappresentata dalla possibilità di **indicare come domicilio la sede dei Servizi Sociali** del Comune.

Un illustre osservatore ha tuttavia fatto notare<sup>2</sup> che tale soluzione presenterebbe un rischio: consentire l'indicazione del domicilio presso il Servizio Sociale potrebbe snaturare e/o alterare la sua funzione, consentendo a tale Servizio di divenire – suo malgrado – “soggetto che di fatto decide o meno della iscrizione anagrafica di una persona”.

2. Per un approfondimento si veda Paolo Morozzo Della Rocca, Le nuove regole sull'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora, in Lo stato civile italiano, novembre 2009, p. 837.

Nel momento in cui una **persona senza dimora riuscisse a trovare un domicilio** presso un amico o un'associazione, potrà recarsi con la relativa dichiarazione di domicilio, presso l'Ufficio Anagrafe di quel Comune.

L'Ufficiale Anagrafe disporrà quindi di tutti gli elementi necessari all'iscrizione presso la via fittizia (cioè territorialmente non esistente) prevista dalla circolare ISTAT n. 29 del 1992.

Dopo l'iscrizione anagrafica segue comunque la fase di accertamento delle dichiarazioni rese in sede di istanza di apertura del procedimento.

Dunque, nel caso di iscrizione anagrafica **per dimora abituale**, l'accertamento consisterà nel verificare che in tale luogo sia fisicamente presente la persona.

Nel caso di iscrizione di persona senza dimora l'accertamento dovrà riguardare la sussistenza o meno della sede principale degli affari e interessi del richiedente.

**#1 STORIE DALLO SPORTELLLO / Mi sono trovata a guardare quella coppia che conoscevo appena e che io e il mio collega stavamo accompagnando ad inoltrare la richiesta di residenza in via fittizia. Li osservavo e mi rendevo conto che erano due ingranaggi ben oliati di una macchina che funziona, nonostante gli incidenti e le avversità. Pur mantenendo un'incredibile dignità erano travolti dalla paura. Spesso ci siamo trovati ad infrangere le loro aspettative, perché purtroppo i tempi burocratici sono molto più lunghi di quanto si possa credere, ma nonostante questo non hanno mai smesso di ringraziarci per aver teso loro una mano quando erano invisibili per tutti.**

### 1.3 L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA

L'iscrizione anagrafica dei cittadini Europei è disciplinata dal D.lgs. n. 30/2007.<sup>3</sup> I cittadini europei hanno diritto di soggiornare in Italia per un periodo inferiore a tre mesi senza alcuna formalità.

Secondo quanto previsto all'art 7 del succitato Decreto *"Il cittadino dell'Unione ha diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo superiore a tre mesi quando:*

- a) è lavoratore subordinato o autonomo nello Stato;*
- b) dispone per se stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti,*

3. d.lgs. 30/2007 Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

*per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo comunque denominato che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;*

*c) è iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale e dispone, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il suo periodo di soggiorno, da attestare attraverso una dichiarazione o con altra idonea documentazione, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;*

*d) è familiare, come definito dall'articolo 2, che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione che ha diritto di soggiornare ai sensi delle lettere a), b) o c).”  
Dunque il cittadino comunitario che volesse permanere in Italia per più di tre mesi, dovrà procedere all'iscrizione anagrafica presentando la documentazione comprovante le condizioni su indicate, oltre che al passaporto o documento di identità valido.*

#### 1.4 L' ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI EXTRACOMUNITARI

Secondo quanto previsto dal D.P.R. n. 286/1998 all'art. 6 comma 7 *“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. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente”.*

**#2 STORIE DALLO SPORTELLO / K.** è un signore pachistano, conosciuto da tutti perché lavora in uno dei luoghi più frequentati della città. Lo si può trovare ogni giorno in un angolo della piazza principale, alle prese con le sue foglie di palma che trasforma abilmente in piccole sculture. K. ha un problema con la residenza. La vorrebbe avere per mettersi in regola ma gli chiedono almeno 600 euro per fissarla nella casa dove viene ospitato ogni tanto da un suo connazionale. Quando gli diciamo che la residenza è un diritto e che non occorre pagare nulla rimane sconcertato: tutti gli hanno sempre detto così e tutti sanno che funziona così. Gli abbiamo spiegato che ci vorrà un po' di tempo per risolvere il suo problema, ma lui continua a benedirci e a sorriderci, con tutta la sua riconoscenza. Ai nostri sportelli ha trovato un posto in cui raccontarsi, parlare dei suoi problemi ma anche del suo lavoro, di cui è orgoglioso; ci viene a trovare ogni lunedì a sportello, e ci ha promesso che per abbellire la nostra stanza ci porterà delle rose, costruite da lui nell'angolo della piazza da dove vede il mondo.

## 1.5 L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Il decreto-legge n. 113 del 2018 (convertito dalla legge n. 132 del 2018) ha apportato significative modifiche alla disciplina della iscrizione anagrafica applicabile alle persone richiedenti il riconoscimento della protezione internazionale.

Tale materia era precedentemente regolata dal decreto legislativo 18.08.2015 n. 142, emanato in *“Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*.

Secondo quanto era previsto da tale ultimo decreto (cfr. artt. 4 e 5bis), **a seguito di presentazione di domanda di protezione internazionale, il richiedente otteneva la iscrizione anagrafica attraverso una procedura semplificata prevista dall'art. 5 bis.**

A seguito della introduzione del decreto n. 113/2018, l'art. 4 del d.lgs. 142/2015 è stato integrato con l'aggiunta del comma 1-bis secondo cui *“il permesso di soggiorno per richiesta asilo “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*.

L'art. 5 bis del D.Lgs. n. 142 del 2015, è stato abrogato. Tale disposizione stabiliva che *“Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente.”*

Si ricorda comunque che, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 6, comma 7, del d. lgs. n. 286 del 1998 (T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) *“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. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente”*.

La nozione giuridica di residenza, come è stato già precisato, è contenuta nell'art. 43 del Codice Civile secondo cui la residenza è il *«luogo in cui la persona ha la dimora abituale»*.

Alla luce della esposizione del quadro normativo riportato si può a ragione

concludere che, anche dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 113/2018, convertito in legge 132/2018, ai fini della corretta formulazione della richiesta di iscrizione anagrafica:

- il cittadino italiano deve dimostrare unicamente la stabile permanenza in un luogo e la volontà di rimanervi;

- il cittadino straniero deve dimostrare, oltre ai suddetti requisiti, anche di essere regolarmente soggiornante in Italia, come espressamente richiedono il d.p.r. n. 223/1989 e il d. lgs. n. 286/1998 sopra riportati.

Per completezza espositiva del quadro normativo si richiamano altresì:

- le *“Linee guida 2014”* elaborate in collaborazione con il Ministero dell'Interno ove si evidenzia che devono ritenersi illegittime quelle prassi volte a richiedere agli stranieri, in aggiunta alla dimora abituale e alla regolarità del soggiorno, ulteriori condizioni per l'iscrizione anagrafica. (cfr. Circ. Min. Interno, n. 8 del 1995; n. 2 del 1997);

- l'art. 2 del Protocollo Addizionale n. 4 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1963) che sancisce: *«Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza»*;

- l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici entrato in vigore in Italia il 15 dicembre 1978, secondo cui *«Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio»*.

Al fine di un corretto inquadramento normativo della questione relativa alla iscrizione anagrafica, è opportuno ribadire che essa costituisce, nell'ordinamento italiano, un atto meramente ricognitivo nel quale l'autorità amministrativa che vi provvede non ha alcuna sfera di discrezionalità, ma solo compiti di mero accertamento.

L'ordinamento giuridico italiano, infatti, riconosce l'iscrizione anagrafica come un diritto soggettivo perfetto in forza del quale chi ne faccia richiesta non deve far altro che manifestare all'Ufficiale dell'Anagrafe l'intenzione di fissare la propria residenza nel territorio di quel Comune.

Dunque affinché una persona ottenga il riconoscimento dell'iscrizione anagrafica presso un Comune è sufficiente che si rechi presso l'Ufficio anagrafico e dichiari di risiedere presso quel Comune.

In altri termini, nell'attuale contesto normativo, la verifica che il Comune deve svolgere a fronte di una richiesta di residenza riguarda solo **l'esame di una situazione di fatto**, ossia la presenza abituale del richiedente nel luogo indicato e l'intenzione di mantenerla. L'accertamento non può riguardare la legittimità del possesso dell'abitazione o precedenti penali del richiedente.

Questa impostazione è in linea non solo con la migliore dottrina sul punto, ma anche con la stessa Circolare del Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995 n. 8,

secondo cui: *‘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, quali ad esempio l’ordine pubblico, l’incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici diversi tuttavia da quello anagrafico’.*

## 1.6 L’ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE DOPO IL DECRETO 113/2018

A seguito della introduzione nel nostro ordinamento dell’art. 13 del D.L. 113/2018, diversi uffici anagrafici hanno ritenuto sussistere la *“impossibilità dell’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo con la modifica dell’art. 4 e l’abrogazione dell’art. 5 bis del D.lgs. n. 142/2015. L’art. 13 del D.L. n. 113 /2018 prevede infatti che i richiedenti asilo non possono iscriversi all’anagrafe della popolazione residente ed il permesso di soggiorno ottenuto, pur costituendo documento di riconoscimento ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica ai sensi del D.P.R. n. 223/1989”*

In realtà la norma, come sarà più chiaro di seguito, **non pone alcun divieto di iscrizione anagrafica, né stabilisce l’impossibilità della iscrizione anagrafica.**

La richiesta di iscrizione anagrafica avanzata da persona richiedente protezione internazionale, infatti, deve essere valutata alla luce dell’impatto normativo apportato dalla recente introduzione nel nostro ordinamento del D.L. n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018, attraverso una interpretazione delle disposizioni che possa risultare coerente con i principi generali e – soprattutto - con la Costituzione.

Molti hanno inteso intravedere nella disposizione di cui al comma 1-bis aggiunto all’art. 4 del decreto n. 142/2015 (secondo cui il permesso di soggiorno per richiesta asilo “non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell’articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”) una preclusione all’iscrizione anagrafica per il (solo) richiedente asilo.

**In realtà tale interpretazione appare non solo frettolosa, ma addirittura in contrasto con una lettura costituzionalmente orientata delle norme.**

Poiché l’iscrizione anagrafica è diritto soggettivo, non potrebbe ammettersi nel nostro ordinamento un divieto implicito all’esercizio di un diritto soggettivo.

A tale rilievo deve aggiungersi anche una attenta analisi delle disposizioni in materia: **in nessuna delle norme relative alla iscrizione anagrafica si fa riferimento alla sussistenza di “un titolo” per l’iscrizione anagrafica (cfr. d.p.r. n. 223/1989 e d. lgs. n. 286/1998).**

Del resto, essendo la residenza anagrafica una fotografia di uno stato di fatto, in nessun caso si potrebbe parlare della necessità di un “titolo” per ottenerla che, al contrario, richiamerebbe condizioni e situazioni giuridiche particolari.

Alla luce di quanto esposto si può affermare che la normativa introdotta **non ha abolito il diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo**, ma solo ed esclusivamente la procedura semplificata per tale iscrizione prevista dall'art. 5 bis d.lgs. n. 142/2015. Secondo tale norma il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 era iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al d.p.r. n. 223/1989, ove non iscritto individualmente.

Pertanto si può concludere affermando che la procedura di iscrizione anagrafica del richiedente asilo si desume dalle norme in materia ovvero:

- il richiedente asilo, con la presentazione della domanda di protezione internazionale, ha un titolo valido per soggiornare sul territorio italiano;
- deve dichiarare la propria dimora abituale;
- una volta indicato un domicilio può chiedere la iscrizione anagrafica quale persona senza dimora.

Tale lettura trova conferma nel provvedimento adottato di recente dal Tribunale di Firenze<sup>4</sup> ove si legge testualmente che *“la norma da ricavare dall'art. 13 nel suo complesso, vale a dire tanto dalla disposizione, lettera a) 2), che introduce il comma 1-bis dell'art. 4 del D.lgs. 142/2015, quanto da quella, lettera c), che abroga l'art. 5-bis dello stesso D.lgs., sancisce l'abrogazione, non della possibilità di iscriversi al registro della popolazione residente dei titolari di un permesso per richiesta asilo, ma solo della procedura semplificata prevista nel 2017 che introduceva l'istituto della convivenza anagrafica, svincolando l'iscrizione dai controlli previsti per gli altri stranieri regolarmente residenti e per i cittadini italiani. Eliminando questa procedura il legislatore ha in qualche modo ripristinato il sistema di assoluta parità tra diverse tipologie di stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini italiani previsto dal T.U.I. La ricostruzione ermeneutica sviluppata in relazione all'art.13 D.L. 113-2018 nei paragrafi 2 e 3 che precedono - volta, per un verso, ad escludere la sussistenza di un divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente asilo e, per altro verso, ad attribuire rilevanza all'intervento normativo (unicamente) sotto il profilo della modifica della disciplina delle modalità dell'iscrizione anagrafica - consente di soddisfare le esigenze di coerenza interna dell'ordinamento giuridico, unitariamente inteso, che vengono in rilievo, non solo in relazione alle discipline settoriali in tema di iscrizione anagrafica ed immigrazione sopra esaminate, ma anche e soprattutto con riferimento alla necessità di interpretare le norme di legge in conformità alle disposizioni della Costituzione. Sotto questo profilo, in primo luogo mette conto evidenziare che il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica del residente ha rilievo costituzionale in quanto trova il suo riferimento nell'art. 16 Cost., relativo alla libertà di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, dovendosi ritenere che l'espressione “cittadino” utilizzata dal Costituente sia riferibile a tutti i membri della*

4. Ordinanza del Tribunale di Firenze n. 361/2019 del 18/03/19

*comunità dei residenti (rectius: regolarmente, e stabilmente, soggiornanti) nel Paese”.*

Alla medesima interpretazione della norma è giunto anche il **Tribunale di Bologna** che, statuendo su un ricorso d'urgenza presentato dagli avvocati volontari della nostra Associazione, ha ordinato la iscrizione anagrafica di una richiedente protezione internazionale<sup>5</sup>.

Nel caso di specie, si era recata presso i nostri sportelli una signora, richiedente asilo, ex insegnante, perseguitata nel suo Paese di origine ove aveva perso la famiglia; ci chiedeva assistenza per ottenere la residenza nel Comune, e di conseguenza poter accedere ai servizi del territorio. Il Tribunale di Bologna, fornendo un'interpretazione costituzionalmente orientata della Legge, ha riconosciuto in via cautelare il diritto all'iscrizione anagrafica della nostra utente. Il procedimento, invece, è attualmente pendente.

5. Ordinanza del Tribunale di Bologna n. 4747/2019 del 02/05/19

**#3 STORIE DALLO SPORTELLLO / Quando stringi la mano a M. non puoi che sorridere pensando a tutti i ragazzi con lo stesso nome che incontri agli sportelli di Avvocato di strada. Dietro a ogni Mohamed però ci sono storie sempre diverse, e spesso complesse. Il M. che mi si presenta questa volta ha degli occhiali tondi, ha due giacche perché siamo in pieno inverno, e un cappellino tondo. Viene perché si è trasferito da poco, e non ha più la residenza. Ha un sacco di fogli con sé, la maggior parte dei quali di anni e anni fa, sono consumati e ingialliti e al momento hanno ben poca utilità, ma sono pur sempre un modo di raccontare la sua storia. Ci sediamo, all'inizio parliamo di come è arrivato qui e di come mai non ha più la residenza. Ci racconta subito un primo problema: ha il diabete e senza residenza non può più avere un medico di base. Ha troppa poca insulina e ha bisogno di assistenza sanitaria. Lui ascolta tutto quello che gli diciamo, ma è molto preoccupato di non riuscire a farsi bastare l'insulina per tutto il tempo che servirà ad ottenere una residenza. Proseguendo il suo racconto, M. ci dice anche che è qua perché ha fatto richiesta di asilo politico. È un richiedente asilo e secondo la nuova legge non ha diritto alla residenza. Inizia da lì una lunghissima trafila burocratica, fatta di fogli e chiamate, corse contro il tempo per trovare una soluzione e decine di persone interpellate, per non parlare di tutte le pagine internet consultate, solo per mettere in luce come tutta questa urgenza, insieme ai cambiamenti nella normativa abbiano colto di sorpresa M. Ogni volta che gli spiegavamo che cosa avremmo provato a fare, lui diceva solo un "grazie signora", fidandosi ciecamente di chi gli stava davanti, nonostante quelle persone avessero in mano una parte importante della sua vita. In ogni caso, la storia ha un lieto fine. Non sempre si trovano soluzioni e non sempre ci sono cavilli a cui possiamo aggrapparci. Ma almeno per lui, almeno per un problema, almeno per una volta, abbiamo potuto fare qualcosa. Lui oggi ha la residenza. E l'insulina.**

## 2. I DIRITTI COSTITUZIONALI NEGATI ALLE PERSONE PRIVE DI UNA RESIDENZA ANAGRAFICA

### 2.1. DIRITTO AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI DIFESA

Il diritto alla difesa giudiziale è garantito dalla Costituzione italiana all'art. 24. In particolare il terzo comma stabilisce che:

*“Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizioni.”*

Tale disposizione programmatica ha trovato attuazione con l'istituzione del **gratuito patrocinio**<sup>1</sup>, oggi denominato **patrocinio a spese dello Stato**. L'istituto, consente alla persona non abbiente di richiedere la nomina di un avvocato e la sua assistenza a spese dello Stato al fine di essere rappresentata in giudizio, sia per agire che per difendersi. L'attuale disciplina è contenuta nel D.P.R. n° 115/2002. Il requisito fondamentale per essere ammessi al patrocinio è la titolarità di un reddito imponibile ai fini dell'IRPEF non superiore a euro 11.493,82<sup>2</sup>. A tale reddito vanno eventualmente sommati i redditi del coniuge o degli altri familiari conviventi.<sup>3</sup>

La disposizione legislativa non fa alcun riferimento alla residenza anagrafica come requisito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato; tuttavia, nella modulistica prodotta dagli organi competenti a ricevere l'istanza<sup>4</sup>, i consigli degli ordini degli avvocati, è normalmente presente la richiesta di indicazione della residenza<sup>5</sup>. Inoltre vengono spesso richiesti documenti che presuppongono la residenza, quali lo stato di famiglia<sup>6</sup>.

Il *vulnus* non si verifica in ogni singolo caso e le prassi dei vari consigli

1. L'istituto del gratuito patrocinio era in realtà già previsto da una disposizione precedente alla Costituzione (regio decreto 30 dicembre 1923, n° 3282) ma per il solo processo civile. Solo con la legge 30.07.1990, n°217 è stato previsto anche per il processo penale. La disciplina, che divergeva anche in riferimento ad alcuni processi speciali, è stata resa uniforme per tutti i procedimenti con il D.P.R. 30.05.2002, n° 115.

2. Aggiornato al Decreto del Ministero della Giustizia del 16 gennaio 2018, disponibile su G.U. Serie Generale, Anno 159, N°49, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/02/28/18A01371/sg>

3. Art. 76 co. 1 e 2, D.P.R. 30.05.2002, n° 115.

4. Art. 124, D.P.R. 30.05.2002, n° 115.

5. Ad esempio, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma: <https://www.ordineavvocatiroma.it/Documenti/modulo%20patrocinio%20a%20spese%20dello%20stato%20PENALE.pdf>

6. In questo senso, ad esempio, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano: [https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/allegati\\_categoria/PATROCINIO\\_2018\\_ISTANZE\\_ONLINE.pdf](https://www.ordineavvocatimilano.it/upload/file/allegati_categoria/PATROCINIO_2018_ISTANZE_ONLINE.pdf)

dell'ordine degli avvocati sono difformi, ma tale situazione di incertezza è già sufficiente a considerare la mancanza di una residenza anagrafica pregiudizievole del diritto costituzionale al patrocinio a spese dello Stato<sup>7</sup>.

## 2.2. DIRITTO ALL'ASSISTENZA SANITARIA

L'assistenza sanitaria è un diritto fondamentale garantito dall'art. 32 della Costituzione, che nell'inciso finale specifica il carattere gratuito delle cure per i meno abbienti:

*“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”.*

L'attuazione della disposizione costituzionale e la suddivisione delle competenze in materia di assistenza sanitaria tra Stato, Regioni e Comuni è stata demandata alla legge n°833/1978. Tale legge pone sin dall'inizio il c.d. *principio universalistico* che garantisce l'assistenza sanitaria **a tutti coloro che risiedono o dimorano nel territorio della Repubblica**, siano essi cittadini, stranieri o apolidi. Tuttavia, per l'accesso alle prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale viene richiesta l'iscrizione in appositi elenchi presso l'USL nel cui territorio l'utente ha fissato la sua residenza<sup>8</sup>. Il requisito della **residenza anagrafica** assurge quindi, a **presupposto necessario** per l'accesso, cioè per l'assegnazione di un medico di base. L'assistenza medica di base è fondamentale nel quadro dell'erogazione dei servizi sanitari in quanto svolge una funzione di filtro per l'accesso alla c.d. assistenza distrettuale, che include i servizi sanitari garantiti a livello territoriale quali l'assistenza farmaceutica, le prestazioni specialistiche, nonché la stessa assistenza ospedaliera<sup>9</sup>. Per le persone prive di residenza anagrafica l'assistenza medica di base è garantita dagli ambulatori gestiti da medici volontari, ove presenti; l'assistenza ospedaliera si limita invece alle prestazioni di pronto soccorso<sup>10</sup>. Viene, infine, precluso l'accesso a servizi sanitari territoriali quali Centri di Salute Mentale, Consultori, Servizi per le tossicodipendenze, in quanto la residenza costituisce il presupposto per l'individuazione dell'ambito territoriale di competenza.

Il requisito della residenza anagrafica per l'accesso alle suddette prestazioni sanitarie comporta non soltanto un grave pregiudizio del diritto fondamentale alla salute dell'individuo, ma anche un pregiudizio per il diritto alla salute come interesse della collettività. Un esempio di questo pregiudizio è dato dalla grave mancanza di assistenza pediatrica per i bambini privi di residenza anagrafica, o perché figli di immigrati irregolari

7. Per un approfondimento si veda <http://www.avvocatodistrada.it/materiali/sentenze-e-leggi/gratuito-patrocinio/>

8. Art. 19, legge 23.12.1978, n° 833

9. Alessandra Morleo, Il diritto alla salute delle persone senza dimora, in *Sanità pubblica e privata*, 5/2005, p. 23, <https://www.avvocatodistrada.it/materiali/sentenze-e-leggi/normativa-sul-diritto-alla-salute/>

10. ISTAT, Audizione del 29 aprile 2015 sull'assistenza sanitaria alle persone senza dimora, p. 13, disponibile all'indirizzo web <https://www.istat.it/it/files//2015/05/A-Audizione-29-aprile-2015-Persone-Senza-Dimora.pdf>

o perché i genitori occupano abusivamente la casa dove vivono<sup>11</sup>; tale assistenza include la profilassi vaccinale, fondamentale affinché attraverso la c.d. immunità di gregge si eviti il ritorno di alcune gravi malattie debellate solamente negli ultimi decenni<sup>12</sup>.

Un ulteriore pregiudizio per la collettività è dato dal fatto che chi non può rivolgersi al medico di base e accedere tramite esso ad una prestazione specialistica si trova costretto ad andare al pronto soccorso: questo comporta un aggravamento del carico di lavoro di queste strutture, nonché un costo molto più alto per le casse dello Stato<sup>13</sup>.

**#4 STORIE DALLO SPORTELLLO / M. stava aspettando il suo turno per ricevere le medicine per la bronchite; capita spesso di ammalarsi a chi passa le notti in strada. Capita spesso, a chi passa le notti in strada, anche di ritrovarsi senza residenza, e senza un medico di base a cui rivolgersi in caso di bisogno. M. non ha mai avuto un lavoro fisso, ma si è sempre arrangiato con lavoretti, piccoli, ma sufficienti per pagarsi l'affitto di una stanza o di un posto letto. Quando si rivolge al nostro sportello ha perso anche questi piccoli lavoretti; infatti dopo un breve periodo in Germania per uno stage, è tornato in Italia ed ha scoperto che il suo Comune aveva provveduto a cancellarlo dal registro anagrafico e così non ha potuto firmare quei contrattini che gli avrebbero permesso il minimo sostentamento. Ci incontra lì, nel salone di attesa, con lo sguardo vuoto di chi non sa più dove bussare. Bussiamo noi e M. ci racconta la sua storia, le sue ambizioni, un po' timoroso come se avesse paura a nominarle. In fondo aveva semplicemente bisogno di essere orientato nell'articolata rete dei servizi assistenziali del Comune per avviare la pratica per la residenza fittizia. Oggi M. è in attesa di ottenere nuovi documenti, nel frattempo ha ricevuto un numero di tessera sanitaria provvisoria e può curarsi da un medico e avere le medicine. Viene ancora in quella sala di attesa, per salutarci e aggiornarci sullo stato di avanzamento della sua richiesta, ma soprattutto viene per condividere e parlare con i volontari che a fine turno trovano sempre qualche minuto per ascoltare il racconto dei piccoli passi che M. sta compiendo verso nuovi lavoretti e chissà, verso una nuova casa.**

**FEDERICA, VOLONTARIA DEL DIRITTO**

11. Per un approfondimento si veda Repubblica.it, In mezzo milione senza il medico di base, 31 ottobre 2016, disponibile all'indirizzo web [http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2016/10/31/news/l\\_esercito\\_dei\\_senza\\_medico-150189515/](http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2016/10/31/news/l_esercito_dei_senza_medico-150189515/)

12. Focus.it, Vaccini: come funziona l'immunità di gregge, 23 luglio 2017, disponibile all'indirizzo web <https://www.focus.it/scienza/salute/vaccini-come-funziona-limmunita-di-gregge>

13. Il costo medio di un intervento in pronto soccorso è di 250€, mentre il costo annuo di un medico di base per ogni paziente è di 44€. Repubblica.it, In mezzo milione senza il medico di base, cit. 11

**#5 STORIE DALLO SPORTELLLO / G.** è una giovane mamma separata; l'ex marito e padre dei suoi due figli da tempo non le paga più la somma pattuita dal Giudice al momento della separazione. Il suo stipendio da cassiera part time non copre tutte le spese e così è costretta a tralasciare alcuni pagamenti dell'affitto e al primo sollecito verbale da parte del proprietario lascia la casa. Non aspetta nemmeno l'avviso di sfratto; "Non voglio pesare sugli altri" dice. Lei e i suoi bambini si ritrovano in macchina, lì la vita diventa sempre più difficile tanto da farle accumulare ritardi al lavoro e segnalazione dei servizi sociali. "Mi sono rimaste solo le lacrime" ci dice, i suoi figli sono stati affidati al padre, G. non li vede da un mese, non può comprare il biglietto del treno per raggiungere la casa dell'ex marito. La nostra prima preoccupazione è stata trovarle una sistemazione, una delle nostre associazioni della rete di solidarietà cittadina che si rivolge alle donne in difficoltà l'ha accolta e insieme stiamo studiando la strada per riunirla ai suoi bambini, che ora riesce a vedere negli spazi dell'associazione tre volte a settimana. La strada è ancora lunga per tutelare i suoi diritti, ma dopo il primo incontro con i suoi bambini è stato lì che abbiamo visto di nuovo il sorriso di G.

### 2.3 DIRITTO ALL'ASSISTENZA SOCIALE

L'art. 38 della Costituzione, al primo comma, pone le fondamenta per il riconoscimento del diritto all'assistenza sociale:

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

Ai sensi della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali<sup>14</sup>, l'attuazione e la gestione degli stessi è affidata ai Comuni, mentre allo Stato e alle Regioni sono affidate, rispettivamente, competenze programmatiche e di coordinamento. Solitamente il criterio attraverso cui i servizi sociali di un Comune prendono in carico una persona e sostengono gli oneri relativi alle prestazioni erogate è, ancora una volta, quello della residenza<sup>15</sup>. Viene da sé che non potendo individuare un Comune competente per la presa in carico dell'individuo, alla persona senza dimora è negato il diritto all'assistenza sociale.

Questo problema è stato risolto attraverso il Servizio Sociale di Bassa Soglia che purtroppo non è presente in tutte le città.

14. Legge 8.11.2000, n° 328

15. Alcuni esempi: art. 39 legge regionale Piemonte 8 gennaio 2004, n. 1; art. 4 legge regionale Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2.

**#6 STORIE DALLO SPORTELLLO / G.** è una persona generosa e molto cordiale, ma anche determinata e combattiva. Arriva ad **Avvocato** di strada dopo aver girato tra i vari servizi della città senza essere riuscito a far rispettare un suo diritto essenziale, quello alla residenza anagrafica. G. ha camminato tanto, tra i vari uffici, freddi e pieni di inutile burocrazia. Quando arriva da noi è veramente esausto e sfiduciato. Ha perso la sua vivacità, il suo calore, la sua voglia di credere in una società giusta e civile. Il nostro incontro per lui è provvidenziale. In breve tempo, grazie al preziosissimo aiuto di una nostra volontaria, G. ottiene la residenza nella via fittizia. Ha nuovamente diritto di voto, accesso alle cure mediche, accesso ai vari servizi della città. È tornato a godere di tutti quei diritti fondamentali di cui gode un cittadino italiano residente sul territorio. G. è pieno di gratitudine e sorrisi nei nostri confronti. Torna a trovarci spesso, e l'altro giorno è arrivato in ufficio con un pacchetto pieno di pasticcini. Il suo omaggio per dirci ancora grazie. Ora siamo noi ad essere pieni di gratitudine e di sorrisi per il suo gesto.

## 2.4 DIRITTO AL LAVORO

Oltre ad essere il fondamento della Repubblica Italiana, ai sensi dell'art. 1 della Costituzione, il tema del lavoro viene poi ripreso dai costituenti per essere elevato a diritto fondamentale dall'art. 35:

*“La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”*

Nei moduli relativi alla comunicazione di assunzione da inviare al Centro per l'impiego, nonché in quelli relativi agli adempimenti con l'INPS è richiesto di indicare semplicemente il domicilio. L'iscrizione anagrafica non è nemmeno necessaria per l'iscrizione ad i Centri per l'impiego<sup>16</sup>, ma a volte costituisce un requisito per la partecipazione a bandi di Servizio Civile, nonché di orientamento, formazione e lavoro rivolti ai giovani<sup>17</sup>.

Tuttavia la mancanza di un'iscrizione anagrafica crea gravi pregiudizi anche nell'esercizio di questo diritto. Difatti, anche se le prassi di differenti organismi la richiedono, questa non è un requisito previsto dalla legge. Ad esempio, non lo è per sottoscrivere un contratto di lavoro subordinato.

La violazione del diritto al lavoro si configura soprattutto nei confronti di coloro che vorrebbero esercitare una libera professione. La legge prevede, infatti, l'indicazione del Comune di residenza come requisito a cui è subordinata la possibilità di aprire una

16. Alcune leggi regionali che li disciplinano quali quella della Regione Sicilia, disponibile al seguente link <http://www.regione.sicilia.it/lavoro/dis/LEGGE%20REGIONALE%2027%20ottobre%202009.doc>. Come si vede il riferimento alle persone domiciliate all'interno della Regione o Provincia fa venire meno il presupposto della residenza.

17. Come ad esempio questo bando del Piano Garanzia Giovani della regione Campania, disponibile all'indirizzo web [http://www.lavorocampania.it/ARLAS/resources/cms/documents/Allegato\\_109383.pdf](http://www.lavorocampania.it/ARLAS/resources/cms/documents/Allegato_109383.pdf)

partita IVA, necessaria per l'esercizio di un'impresa, arte o professione<sup>18</sup>.

È evidente che l'ottenimento di un lavoro e della relativa fonte di reddito costituisce una delle migliori *chance* di reinserimento sociale delle persone senza dimora; le difficoltà burocratiche che vengono poste di fronte a chi è privo di residenza anagrafica ostacolano inutilmente questa possibilità.

## 2.5 DIRITTO ALLA PREVIDENZA SOCIALE

Il secondo comma dell'art. 38 della Costituzione pone le basi per la costruzione della previdenza sociale come un diritto fondamentale dell'individuo. Il riferimento al termine "lavoratore" non esclude ovviamente dal novero della tutela chi non possa esserlo per motivi di salute permanenti quali gravi casi di invalidità.

*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.*

L'erogazione delle prestazioni previdenziali è demandata all'INPS. Sebbene, come in altri casi, il requisito della residenza non venga espressamente richiesto per aver diritto alle prestazioni relative alle pensioni di vecchiaia e di anzianità, esso risulta indispensabile ai fini del recapito della pensione stessa, venendo meno in concreto l'erogazione della pensione alle persone che risultano prive di residenza anagrafica<sup>19</sup>. Il problema non riguarda quindi le disposizioni normative, che nulla recano circa questo requisito, ma la loro attuazione; pur essendo un problema meramente burocratico, la mancanza di residenza ostacola di fatto l'esercizio di questo diritto. Per quanto riguarda le pensioni di invalidità, invece l'INPS richiede come requisito quello della residenza.

## 2.6 DIRITTO DI VOTO

La democrazia è quella forma di governo in cui il potere viene esercitato dal popolo, tramite rappresentanti liberamente eletti. Il momento dell'elezione e dell'esercizio del diritto di voto risulta quindi fondamentale per l'affermazione del potere da parte del singolo individuo.

Il diritto di voto viene sancito dall'art. 48 della Costituzione che così dispone:

*"Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.*

18. Art. 35, co. 2, D.P.R. 26 ottobre 1972, n° 633.

19. Per un caso si veda La Stampa, Senza residenza da nove anni non riceve la pensione, 06.01.2018, disponibile all'indirizzo web <http://www.lastampa.it/2018/01/06/cuneo/senza-residenza-da-nove-anni-non-riceve-la-pensione-cA8InhCgMQYJ0hqoiXtBDJ/pagina.html>

*Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è un dovere civico. [...]*

*Il diritto di voto 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”.*

L'esercizio in concreto del diritto di voto è disciplinato dal “Testo Unico delle leggi per la disciplina dell’elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali” che prevede l’istituzione delle liste elettorali presso ogni Comune. Come risulta chiaramente dalla lettura dell’art. 4 co. 1, il criterio sul quale si basa l’iscrizione presso la circoscrizione elettorale di un Comune è esclusivamente quello della residenza<sup>20</sup>. Sulla base del Comune di residenza avviene anche la consegna delle tessere elettorali, documento senza il quale non è possibile votare<sup>21</sup>. Una persona priva di residenza anagrafica non potrà iscriversi presso alcuna lista elettorale né ottenere una tessera elettorale e, quindi, perde la possibilità di esercitare il diritto di voto.

Sorge automaticamente un interrogativo: qual è il seggio presso cui una persona residente in via fittizia deve recarsi per poter votare? La questione ci è stata posta anche da alcuni Comuni che, in procinto di istituire la via fittizia, si domandavano a quale circoscrizione afferissero le persone senza dimora iscritte in tale via.

Alcune soluzioni possibili potrebbero essere assegnare alle persone residenti nella via fittizia la medesima circoscrizione della sede del Comune, oppure ripartire tutti i residenti nella via fittizia tra le diverse circoscrizioni.

## 2.7. TUTELA DEL RISPARMIO

Tra le altre cose, la mancanza di una residenza rende impossibile l’emissione della carta d’identità, atto di competenza del Comune di residenza. Tale documento, anche per chi fosse in possesso di altri documenti di identità quali passaporto o permesso di soggiorno, è fondamentale in quanto viene richiesto per l’apertura di un conto corrente bancario.

Sotto tale profilo risulta quindi indirettamente violato l’art. 47 della Costituzione posto a tutela del risparmio. Secondo questo articolo della Costituzione “*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito. Favorisce l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese*”.

20. Il Testo Unico, approvato con D.P.R. 20.03.1967 n°223, è consultabile all’indirizzo web [http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1199/dpr200367\\_n223.pdf](http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1199/dpr200367_n223.pdf)

21. Art. 3, D.P.R. 08.09.2000, n° 299.

## 2.8 CONCLUSIONI

A seguito della esposizione della normativa, è ben evidente come la richiesta di iscrizione anagrafica sia un diritto soggettivo del cittadino e non possa essere sottoposta ad alcuna condizione e/o titolo: in caso contrario, si violerebbe l'art. 16 della Costituzione, che sancisce la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale.

Sempre in tale prospettiva, si rivelano infondate le richieste di alcune amministrazioni comunali, che, per poter procedere all'iscrizione anagrafica richiedono la presentazione di una documentazione che attesti l'attività lavorativa sul territorio comunale o la disponibilità di un'abitazione, o addirittura l'accertamento dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico del richiedente.

Qualsiasi requisito richiesto per l'iscrizione anagrafica che vada oltre la dimostrazione di essere domiciliati sul territorio del Comune è lesivo del diritto del cittadino. Nessun Comune può richiedere, quindi, presupposti ulteriori, quali la documentazione comprovante lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio del Comune o la disponibilità di un'abitazione.

Dalla disamina appena effettuata emerge che l'iscrizione anagrafica è spesso requisito fondamentale per l'ottenimento e l'effettivo godimento di alcuni importanti diritti costituzionali.

### 3. PERDERE E RIOTTENERE LA RESIDENZA

Da quanto esposto in precedenza, si evince che la residenza ricopre un ruolo fondamentale per l'esercizio di quei fondamentali diritti civili, politici e sociali previsti dalla nostra Costituzione.

I modi per potersi iscrivere all'anagrafe e, conseguentemente, essere residenti in un dato territorio sono già stati diffusamente evidenziati nelle pagine precedenti. In questa sezione, ci si concentrerà sull'esame delle circostanze in base alle quali si può perdere la iscrizione anagrafica.

Il D.P.R. n. 223 n. 1989 all'art. 11 c. 1 stabilisce che *“La cancellazione dall'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:*

*a) per morte, compresa la morte presunta giudizialmente dichiarata;*

*b) per trasferimento all'estero dello straniero;*

*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, trascorsi sei mesi 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.*

*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 reinscrizioni. Per le cancellazioni dei cittadini stranieri la comunicazione è effettuata al questore.*

Le fattispecie previste dalla disposizione *sub a)* e *b)* sono di facile intuizione e non necessitano di ulteriori chiarimenti.

È opportuno, invece, soffermarsi sulle tre fattispecie previste *sub c)* che possono determinare la cancellazione anagrafica.

**La prima ipotesi** si verifica in sede di confronto censimento-anagrafe. I cittadini che **non risultino censiti** sul territorio comunale di residenza né in altro comune e sono risultati **irreperibili** all'accertamento disposto dall'ufficio anagrafe **sono cancellati d'ufficio**. In questa occasione, a fronte di una discordanza tra censimento della popolazione residente e risultanze anagrafiche, viene eseguito almeno un accertamento: l'Ufficiale d'Anagrafe, qualora confermi la scomparsa di un determinato soggetto dal territorio comunale, dispone la cancellazione dal registro previa notifica di una comunicazione di “avvio del procedimento” all'indirizzo d'iscrizione anagrafica.

In questa comunicazione è contenuto anche l'invito a presentarsi in una determinata data.

L'invito serve a rendere nota all'interessato l'esistenza del procedimento di cancellazione e che è possibile presentarsi per interrompere tale procedura. La notifica del provvedimento di cancellazione, che segue alla mancata comparizione dell'interessato o presentazione di una sua comunicazione, avviene ai sensi dell'art. 143 c.p.c.<sup>1</sup>

La **seconda ipotesi**, al contrario, origina dalla notizia di irreperibilità. La cancellazione dall'anagrafe avviene nel caso di **irreperibilità assoluta**, quando cioè risulti accertata la assenza prolungata e continuata dal luogo di residenza.

Tale notizia può provenire da una conoscenza diretta dell'Ufficio Anagrafe ovvero da organi di Polizia giudiziaria, da un privato cittadino, da una pubblica amministrazione, dall'Inail, dall'Inps, dall'Agenzia delle Entrate o dal postino.

A seguito di tale notizia, quando si ritiene vi siano i presupposti per avviare il procedimento, l'Ufficiale deve comunicarne all'interessato l'avvio, ai sensi degli artt. 7 e 8 della L. 241/1990, all'indirizzo di iscrizione anagrafica. Secondo questa procedura l'Ufficiale d'anagrafe con l'ausilio di forze di polizia (generalmente la Polizia Municipale) dispone una serie di accertamenti nel luogo di residenza per verificare la presenza o l'assenza del soggetto nei confronti del quale deve essere disposta la cancellazione. Se da un lato il numero e la tipologia degli accertamenti viene lasciata alla valutazione e responsabilità dell'Ufficiale, la circolare Istat n. 70/1989 ha sancito che *"Le cancellazioni per irreperibilità dei cittadini italiani o stranieri devono essere effettuate quando sia stata accertata l'irreperibilità al loro indirizzo da almeno un anno e non si conosca l'attuale dimora abituale"*.

È pacifico, invece, sia perché espressamente previsto dalla normativa, sia perché suggerito da comune buon senso, che l'assenza temporanea dal luogo di residenza non comporta l'avvio del procedimento di cancellazione dai registri anagrafici. Esempio tipico sono gli spostamenti dovuti a soggiorni vacanzieri in altre località – italiane o straniere – o per motivi di lavoro. I controlli a intervalli anche non regolari nell'arco di un anno permettono, quindi, di ridurre il rischio di cancellare dai registri una persona solo temporaneamente assente dal territorio.

La **terza ipotesi** prevista dalla disposizione in esame attiene al mancato rinnovo della dichiarazione di dimora abituale e riguarda **esclusivamente gli apolidi ed i cittadini stranieri**. In occasione del rinnovo del permesso di soggiorno, infatti, gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l'obbligo di **rinnovare** all'ufficiale di anagrafe **la dichiarazione di dimora**

1. Art. 143 c.p.c. - Se non sono conosciuti la residenza, la dimora e il domicilio del destinatario e non vi è il procuratore previsto nell'articolo 77, l'ufficiale giudiziario esegue la notificazione mediante deposito di copia dell'atto nella casa comunale dell'ultima residenza o, se questa è ignota, in quella del luogo di nascita del destinatario. Se non sono noti né il luogo della ultima residenza né quello di nascita, l'ufficiale giudiziario consegna una copia dell'atto al pubblico ministero. Nei casi previsti nel presente articolo e nei primi due commi dell'articolo precedente, la notificazione si ha per eseguita nel ventesimo giorno successivo a quello in cui sono compiute le formalità prescritte.

**abituale nel comune di residenza**, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo. Comunque, non decadono dall'iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. Per gli stranieri muniti di carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuata entro sessanta giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L'ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore.

Poiché questa ricerca ha ad oggetto le persone senza dimora, appare opportuno ribadire, ancora una volta, che chi vive per strada spesso è obbligato a spostarsi sul territorio per trovare alloggi, sistemazioni temporanee, alimenti e altri tipi di servizi che possano soddisfare le sue necessità.

Bologna è la destinazione di tanti "viandanti": oltre alle opportunità tipiche che una grande città può fornire, l'esistenza di una forte rete sociale fa sì che la città felsinea sia la meta di tanti che vivono nelle periferie, o in altre città della regione, dove molti servizi non vengono offerti.

Spesso avviene anche l'opposto, cioè che da Bologna le persone si spostino verso la provincia alla ricerca di qualche lavoretto nei campi o di posti in accoglienza presso strutture pubbliche.

È altresì frequente che le persone senza dimora soggiornanti nel territorio di un Comune non abbiano comunque la possibilità di dichiarare un domicilio perché privi di qualunque legame con il territorio.

In ogni caso, spostandosi per diverse ragioni, è facile comprendere come questa categoria di soggetti sia più di frequente colpita dalle cancellazioni per irreperibilità. Pertanto, una volta persa l'iscrizione anagrafica, le persone senza dimora vivono sulla propria pelle tutte quelle limitazioni di diritti prima individuate che le colpiscono duramente e che causano la loro lenta esclusione, rendendoli di fatto invisibili al resto della società.

Sebbene l'assenza di residenza anagrafica sia un ostacolo talvolta insormontabile per un pieno reinserimento sociale della persona, occorre evidenziare che nel nostro ordinamento è **prevista la possibilità di ottenere nuovamente l'iscrizione anagrafica precedentemente persa. Come è stato più volte evidenziato, infatti, l'iscrizione anagrafica è un diritto-dovere di ogni cittadino, in quanto legata indissolubilmente a ragioni di controllo del territorio ed all'esercizio dei diritti fondamentali costituzionalmente protetti.**

Pertanto, l'Ufficiale anagrafe, "per le persone già cancellate per irreperibilità e successivamente ricomparse" ai sensi dell'art. 7 c. 2 del D.P.R. 223/1989, procederà ad una nuova iscrizione anagrafica. Purtroppo è proprio in questa fase di "**nuova iscrizione anagrafica**" che si registrano numerose difficoltà, spesso dovute ad una cattiva interpretazione ed applicazione della legge anagrafica.

Particolari aspetti problematici sono nati a seguito della modifica apportata dalla legge n. 94/2009 (il cosiddetto “Pacchetto sicurezza”) dei quali si è già diffusamente trattato nelle pagine precedenti.

**REDDITO DI CITTADINANZA / Con Decreto Legge n. 4 del 2019 convertito in Legge il 28/03/2019, è stato introdotto il reddito di cittadinanza, quale misura per sconfiggere la povertà. Questo ausilio economico può essere richiesto da chi sia residente sul territorio nazionale da almeno 10 anni, di cui almeno gli ultimi due continuativi. Essa ha lo scopo di aiutare le persone che sono senza lavoro ad iniziare un percorso di recupero. È evidente come, a queste condizioni, il reddito di cittadinanza finisca per tagliare fuori i più poveri in assoluto: le persone senza dimora che, nella maggior parte dei casi, non hanno la residenza anagrafica. Si tratta di una discriminazione profondamente ingiusta, che contribuisce ad emarginare ulteriormente chi già vive ai margini della società.**

## 4. LA RICERCA

### COSA SI È VOLUTO INDAGARE CON LA RICERCA

Per cercare di mappare il fenomeno dell'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora e costituire una banca dati che racchiuda quante più procedure possibili, abbiamo raccolto le prassi di vari Uffici di Anagrafe evidenziando gli elementi simili tra loro e le differenze, ponendo infine l'accento sulle *best practices*.

Abbiamo cercato di verificare, tra le altre cose:

- se e quanti comuni abbiano istituito la via fittizia;
- quali modalità vengano seguite per la verifica del domicilio per le persone senza dimora;
- se e quale documentazione viene richiesta dall'Ufficio Anagrafe al momento della domanda di iscrizione anagrafica;
- se e quale ulteriore richiesta viene avanzata alla persona istante.

A tutte le Amministrazioni coinvolte abbiamo somministrato un questionario, composto da 39 domande.

### 4.1 METODOLOGIA D'INDAGINE / NOTA METODOLOGICA

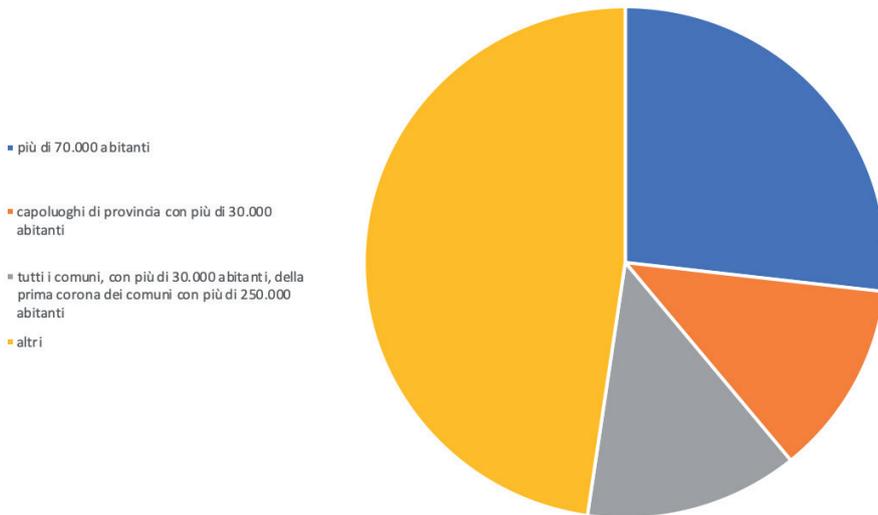
#### Campione dei comuni analizzati

Il primo campione è stato individuato in **158** Comuni attraverso i seguenti criteri:

- tutti i Comuni con oltre 70 mila abitanti: dunque l'analisi si è svolta su 81 Comuni [tra questi risultano compresi di 12 comuni metropolitani];
- i capoluoghi di provincia con oltre 30 mila abitanti: dunque l'indagine è stata svolta su 37 Comuni;
- tutti i Comuni, con almeno 30 mila abitanti, della prima corona dei Comuni con oltre 250 mila abitanti: dunque l'indagine si è svolta su 40 Comuni.

A questo campione iniziale abbiamo aggiunto altri 144 Comuni che avevamo già contattato in passato per una precedente mappatura delle vie fittizie, poi condivisa con Fio.PSD per metterla a disposizione di tutti gli enti e le associazioni che si occupano di persone senza dimora in Italia.

Comuni oggetto di indagine



La scelta dei comuni è stata quasi interamente orientata al criterio della loro dimensione demografica e la ragione è di pronta evidenza: è infatti nei comuni più popolati che si concentra un maggior numero di *homeless* ed è in questi comuni che si verifica una presenza più elevata di associazioni e servizi che offrono assistenza, sostegno e orientamento.

La mancanza di precisi criteri con i quali sono stati aggiunti gli ulteriori 144 comuni, se da un lato potrebbe inficiare la scientificità di questa ricerca, dall'altro abbiamo ritenuto possa soddisfare l'esigenza di coprire la più vasta area territoriale possibile, poiché la presenza delle persone *homeless* non è circoscritta alle sole grandi aree metropolitane.

Seguendo i criteri enunciati in apertura di questa indagine, sono stati intervistati 302 Comuni. Di questi, 168 hanno dato riscontro.

#### 4.2. COME SI È PROCEDUTO CON LA RICERCA; CONTATTI CON GLI UFFICI ANAGRAFE E DIFFICOLTÀ RISCONTRATE

Una volta ottenuto il campione definitivo è stato redatto un questionario che potesse indagare tutti gli aspetti, comprese eventuali problematiche riscontrate nel procedimento di iscrizione anagrafica e relativi:

**#SenzaTettoNonSenzaDiritti**

- all'esistenza di una via fittizia;
- alla procedura individuata ed utilizzata dalle amministrazioni comunali per l'iscrizione anagrafica nel registro della popolazione residente.

Il questionario è stato realizzato in differenti formati per poter rispondere alle diverse esigenze delle amministrazioni comunali.

- **il formato cartaceo** è stato utilizzato dai volontari della nostra associazione per poter esporre telefonicamente le domande agli ufficiali dell'anagrafe e compilarlo con le risposte;

- **il formato PDF** inviato tramite PEC alle anagrafi, da compilare e restituire;

- **il formato elettronico on-line** per agevolare le operazioni di raccolta, prima, ed analisi, poi.

I dati ottenuti nelle prime due modalità sono stati poi inseriti manualmente dai volontari nel formulario *on-line*.

Le anagrafi, quindi, sono state contattate sia telefonicamente sia tramite posta certificata: entrambi i recapiti sono stati riscontrati sui siti istituzionali dei Comuni, ma spesso l'indirizzo PEC è stato utilizzato solo in un momento successivo, cioè su richiesta dell'ufficio stesso. In alcuni casi, sempre su indicazione degli Ufficiali di Anagrafe, il questionario, in formato PDF, è stato inviato all'indirizzo personale di lavoro degli stessi.

Nella fase della raccolta dati sono state riscontrate non poche difficoltà nel reperire le informazioni necessarie ai fini della ricerca. Le difficoltà principali sono sorte nella fase di primo contatto di questi uffici, in particolare:

- nello stabilire un primo contatto con gli ufficiali a causa dei differenti giorni ed orari di apertura degli uffici;
- nell'individuare esattamente il responsabile o funzionario preposto a rispondere al nostro questionario;
- nell'ottenere risposte a seguito di invio "formale" del questionario nella sua versione scritta, sia quando diretto agli indirizzi personali dei funzionari sia agli indirizzi PEC dei Comuni.

Per cercare di ovviare a quest'ultima difficoltà, a seguito del silenzio dei funzionari che hanno ricevuto il questionario sul loro indirizzo di posta elettronica, è stato inviato lo stesso questionario all'indirizzo PEC del Comune nella speranza che, con questa modalità, si giungesse ad una risposta più celere e sicura. Non tutte le amministrazioni si sono comportate però nella stessa maniera.

Ci preme infatti far rilevare come diversi funzionari d'anagrafe, a seguito dell'invio PEC, abbiano provveduto non solo a restituire il questionario cartaceo stampato e compilato, ma abbiano anche risposto a quello predisposto con il formulario on-line. Questo ha facilitato notevolmente la raccolta sistematica dei dati.

Tutti i Comuni sono stati contattati telefonicamente in prima battuta. Alcuni

(per la verità un esiguo numero), hanno risposto alle domande che venivano sottoposte telefonicamente dai nostri volontari ed i dati venivano registrati su carta per poi essere inseriti su di un supporto informatico.

La restante parte ha richiesto di essere contattata tramite PEC in modo da poter rispondere con più calma e con maggior chiarezza. In questo caso, è stato somministrato direttamente il questionario sia in formato elettronico sia in versione PDF.

Riportiamo di seguito le domande più rilevanti contenute nel questionario con l'analisi di quanto è emerso dall'indagine<sup>1</sup>.

## 1) ESISTE UNA VIA FITTIZIA O VIRTUALE?

168 Comuni hanno istituito la via territorialmente non esistente, o la cd. **via fittizia**; alcuni di questi dati erano già in possesso dell'Associazione.

## 2) COME SI CHIAMA LA VIA?

Di seguito riportiamo la lista dei Comuni intervistati e che hanno risposto alle nostre domande. Ad ognuno è associata la rispettiva via fittizia. È possibile che, nell'ultimo periodo, i nomi siano stati cambiati o altre città abbiano istituito una propria via fittizia. Per questo motivo chiediamo al lettore di segnalarci se nella propria città, o in quelle da lui conosciute, sia presente la via fittizia e di indicarci il nome e le modalità per iscriversi. In questo modo avremo un elenco costantemente aggiornato con il quale potremo dare risposte alle tante persone che quotidianamente ci chiamano per avere informazioni.

- **L'AQUILA - VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **ACIREALE - PIAZZA DEL CAMPO SPORTIVO**
- **ACQUI TERME - VIA DEL COMUNE N.1 E 2**
- **ALASSIO - VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **ALBISOLA - SUPERIORE VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **ALESSANDRIA - VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **ANCONA - VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **ANDORNO MICCA - VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **ANDRIA - VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **APRILIA - VIA DELLA SOLIDARIETÀ**
- **ARCOLA - VIA SENZA FISSA DIMORA**
- **ARENZANO - VIA DELLA CASA COMUNALE, 0**
- **AREZZO - VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **ASTI - VIA DELLA CASA COMUNALE**
- **AVELLINO - VIA DELLA CASA COMUNALE**

1. I numeri che precedono le domande si riferiscono alla loro posizione nel questionario

- BAGHERIA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- BEINASCO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- BELLUNO - VIA SAN CRISTOFORO
- BERGAMO - VIA MADRE TERESA DI CALCUTTA
- BIELLA - GIARDINI DI MARZO 1
- BOLOGNA - VIA MARIANO TUCCELLA
- BOLZANO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- BRA - VIA SCONOSCIUTA
- BUSTO - ARSIZIO VIA CAMPO
- CAGLIARI - VIALE SANT'IGNAZIO
- CALTANISSETTA - VIA DELLA CASA COMUNALE N.1
- CAMPI BISENZIO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- CAMPOBASSO - VIA DEI SENZA FISSA DIMORA
- CAMPOROSSO - VIA CAMPOROSSO
- CARCARE - VIA DEL COMUNE
- CARINI - VIA DELLA CASA COMUNALE
- CASALE MONFERRATO - VIA DEI SFD MAMELI 10 (PRESSO LA SEDE DEGLI UFFICI COMUNALI)
- CASALECCHIO DI RENO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- CASARZA LIGURE - VIA DELLA CASA COMUNALE N.1
- CASERTA - VIA ULISSE (NR. CIVICI DIFFERISCONO PER I VARI UFF. ANAGRAFICI)
- CASORIA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- CASTELLAMARE DI STABIA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- CASTELNUOVO MAGRA - VIA CAFAGGIO 1
- CASTELNUOVO SCRIVIA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- CATANIA - VIA DELL'ACCOGLIENZA
- CATANZARO - VIA COMUNE CATANZARO (N. 1 SENZA TETTO E N. 2 SENZA FISSA DIMORA)
- CESENA - VIA DELLE STELLE
- CHIAVARI - VIA DELLA CASA
- CHIOGGIA - VIA DELLA CASA COMUNALE 1993
- CHIVASSO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- CINISELLO BALSAMO - VIA DELL'UMANITÀ
- CIRIÈ - VIA DEL COMUNE
- COGOLETO - VIA COGOLETO
- COLLEGNO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- COMO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- COSENZA - VIA DELL'ACCOGLIENZA
- CREMONA - PIAZZA DEL COMUNE 8 (INDIRIZZO DEL COMUNE)
- CROTONE - VIA DELLA CASA COMUNALE
- CUNEO - VIA ROMA 2
- FARA NOVERESE - VIA DEL MUNICIPIO
- FERMO - VIA DELL'ARCOBALENO
- FERRARA - VIA FERRARA

- FIRENZE - VIA LEONE 35 (PRESSO L'ALBERGO POPOLARE)
- FOGGIA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- FOLIGNO - VIA DEI FABBRICATI
- FORLÌ - VIA DEL DOMICILIO
- FOSSANO - VIA DELLA CASA COMUNALE N. 111
- FROSINONE - VIA DELLA CASA COMUNALE
- GALLIATE - VIA DELLA CASA COMUNALE
- GELA - VIA DEL MUNICIPIO
- GENOVA - VIA DELLA CASA COMUNALE 1 (VIA FITTIZIA); VIA DI FRANCIA 3 (PERSONE IN CARICO AI SERVIZI SOCIALI); VIA DI MASCHERONA 19 (PERSONE IN CARICO AI SERVIZI SOCIALI)
- GIAVENO - VIA CASA COMUNALE
- GIUGLIANO IN CAMPANIA - CORSO CAMPANO 200, INDIRIZZO DEL COMUNE
- GORIZIA - VIA DEI SENZA FISSA DIMORA
- GROSSETO - VIA DELLA SOLIDARIETÀ
- GRUGLIASCO - VIA CASA COMUNALE
- IMOLA - VIA SENZA FISSA DIMORA
- IMPERIA - VIA DEL PALAZZO COMUNALE
- IVREA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- JESI - VIA DELLA CASA COMUNALE
- LA SPEZIA - VIA DELL'AMICIZIA O VIA FIUME 207 (PER CHI IN CARICO AI SERVIZI SOCIALI)
- LATINA - VIA DELLA SOLIDARIETÀ
- LECCO - VIA SENZA FISSA DIMORA
- LIVORNO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- LUCCA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- LUCERA - VIA SENZA FISSA DIMORA
- MANTOVA - VIA GENESIS GAMBIRASIO
- MARINO - VIA SEDE COMUNALE
- MARSALA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- MASSA CARRARA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- MATERA - VIALE ALDO MORO - CASA COMUNALE 32
- MATHI - VIA DELLA CASA COMUNALE
- MESSINA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- MILAZZO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- MONASTEROLO DI SAVIGLIANO - VIA DEL PORTO
- MONTEROTONDO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- MONZA - VIA COMUNE
- NAPOLI - VIA ALFREDO RENZI
- NARDÒ - PIAZZA GRANDE
- NICHELINO - VIA CASA COMUNALE 2
- NISCEMI - VIA DELLA CASA COMUNALE
- NOTO - PIAZZA MUNICIPIO - CASA COMUNALE
- NOVI LIGURE - VIA DELLA SOLIDARIETÀ

- NUORO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- OMEGNA - VIA INTROVABILI
- ORBASSANO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- ORISTANO - VIA DEI GIRASOLI
- OZZANO MONFERRATO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- PADOVA - VIA CITTÀ DI PADOVA
- PALERMO - VIA CIRO LUPO
- PARMA - LARGO ERCOLE E ANTEO N.3
- PARTINICO - VIA DEGLI APOLIDI
- PAVIA - VIA PAVIA 1
- PESARO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- PESCARA - VIA DELLA POSTA
- PIACENZA - VIA XXVII OTTOBRE
- PIETRA LIGURE - VIA DELLA CASA COMUNALE
- PISA - VIA UFFIZI 1
- PISTOIA - VIA REMO CERINI
- POMBIA - VIA NUOVA
- PORDENONE - VIA DEL COMUNE
- POTENZA - VIA DEL MUNICIPIO ANTICO
- POZZUOLI - VIA DELLA CASA COMUNALE
- PRATO - VIA SIENA
- PREMOSELLO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- RAGUSA - VIA DI GELSOMINA
- RAVENNA - VIA DELL'ANAGRAFE
- REGGIO EMILIA - VIA PRAMPOLINI 1 (INDIRIZZO DEL COMUNE)
- RHO - VIA RHO 1
- RIMINI - VIA COMUNE DI RIMINI
- ROMA - VIA MODESTA VALENTI
- ROVIGO - VIA ROVIGO
- SALERNO - VIA DEI SENZA FISSA DIMORA
- SAN DONÀ DI PIAVE - VIA DEL MUNICIPIO
- SAN GIOVANNI LA PUNTA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- SAN LAZZARO DI SAVENA - VIA DELLA CONCORDIA
- SANREMO - VIA CASA COMUNALE
- SANTA MARGHERITA LIGURE - VIA DELLA CASA COMUNALE
- SARRE - VIA DEL PALAZZO COUNALE
- SARZANA - VENGONO ISCRITTE NEL DOMICILIO DICHIARATO, POSSIBILE PRESSO L'INDIRIZZO DEI SERVIZI SOCIALI (CORSO GIACOMO MATTEOTTI 75)
- SASSARI - VIA DELL'ANAGRAFE 1
- SAVIGLIANO - FRAZIONE SARRE
- SCIACCA - VIA SENZA
- SCICLI - VIA DEL COMUNE
- SEGRATE - VIA DELLA CASA COMUNALE
- SESTRI LEVANTE - VIA SENZA FISSA DIMORA S.N.C.

- SIRACUSA - VIA DELLA CASA COMUNALE (SENZA TETTO E SENZA FISSA DIMORA); VIA DEL MUNICIPIO (CITTADINI CON RESIDENZA IN UN IMMOBILE PUR NON AVENDO REQUISITI DL 47 DEL 2014 CONVERTITO LEGGE 80 DEL 2014
- TERAMO - VIA DEL PORTICATO
- TERMINI IMERESE - VIA DELLA CASA COMUNALE
- TORINO - VIA DELLA CASA COMUNALE N.1
- TORRE DEL GRECO - VIA DELLA CASA COMUNALE
- TRAPANI - VIA DELLA CASA COMUNALE
- TRENTO - VIA DEI SENZA FISSA DIMORA
- TREVISO - VIA DELL'OSPITALITÀ
- TRIESTE - VIA DELLA CASA COMUNALE N. 1 E N. 2
- UDINE - VIA DELLA CASA COMUNALE N.1
- VADO LIGURE - IN PASSATO: VIA DELLA CASA COMUNALE; ORA ISCRITTE NEL LUOGO IN CUI DICHIARANO DI AVERE UN CENTRO DI INTERESSE, OVVERO UN INDIRIZZO REALE
- VALENZA - VIA DELLA CASA COMUNALE
- VARALLO POMBIA - VIA DEL COMUNE
- VARAZZE - VIA DEL COMUNE 1
- VELLETRI - VIA NUOVA
- VENARIA REALE - VIA DEL MUNICIPIO
- VENAUS - VIA DELLA CASA COMUNALE
- VENEZIA - VIA SAN MARCO 4089/S
- VERBANIA - VIA VERBANIA
- VERCELLI - VIA DELLA CASA COMUNALE
- VERONA - VIA OLIMPIO VIANELLO N.0
- VIBO VALENTIA - PIAZZA MARTIRI D'UNGHERIA
- VICENZA - VIA SANTA GIUSEPPINA BAKHITA
- VINOVO - VIA SR. MARIA SCHIAPPAROLI
- VITERBO - STRADA DELLA FANTASIA

Dei 302 comuni oggetto dell'indagine, 175 comuni non hanno dato riscontro alla nostra richiesta di ricevere informazioni sulla procedura per l'iscrizione anagrafica. Alcuni di questi 175 hanno risposto comunicandoci unicamente l'assenza o la presenza (ed il nome) della via fittizia. 168 comuni hanno invece risposto in merito alla procedura.

Tra i 175 Comuni dai quali non abbiamo ricevuto alcuna informazione sulla procedura:

- una parte di questi non ha mai risposto alle telefonate, ripetute nel tempo e a diversi orari ma sempre nel rispetto di quelli di apertura degli uffici;
- un'altra parte non ha mai dato un riscontro alle PEC pur essendo sempre andate a buon fine le consegne.

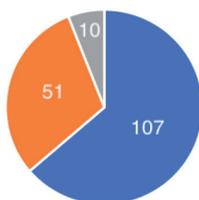
Abbiamo comunque deciso di mantenere questi dati incompleti in quanto riteniamo che siano significativi.

A nostro avviso questi dati rendono l'idea della frustrazione e del sentimento di esclusione che può vivere una persona che si trova in strada (con la disponibilità, a volte, di solo un telefono cellulare), nel non riuscire ad avere un contatto nemmeno telefonico con queste amministrazioni.

Nei casi in cui ci è stata segnalata la sola delibera sindacale di istituzione della via, abbiamo ritenuto che venga applicata la normativa nazionale, senza la richiesta di documenti aggiuntivi.

Analogo ragionamento deve essere fatto per tutti quei Comuni nei quali siamo certi sia stata istituita la via fittizia (ne conosciamo anche il nome), ma dei quali non abbiamo alcuna informazione sulla procedura (51 su 168). Tra questi vi sono anche quelli che hanno risposto al nostro questionario solamente indicando gli estremi della delibera comunale istitutrice di detta via: ipotizziamo che questi comuni si attengano alle

Quanti hanno risposto sulla procedura? (168)



- Esiste una procedura e hanno fornito informazioni
- Senza procedura (inesistente, non comunicata, in fase di elaborazione)
- Riferimento a delibera comunale

previsioni di legge.

10 comuni dei 168 che hanno risposto hanno riportato gli estremi di una delibera sindacale che una volta cercata, riportava solamente l'istituzione della via fittizia, e non anche la procedura.

Un Comune, intervistato nel 2018, ha comunicato che la procedura per l'iscrizione nella via fittizia era in fase di definizione.

### **13. CHI PUÒ PRENDERE LA RESIDENZA NELLA VIA FITTIZIA? (SOLO NATI NELLA CITTÀ, CHIUNQUE, STRANIERI)?**

Passando all'analisi delle risposte riguardo ai i soggetti che possono presentare la richiesta di iscrizione anagrafica nella via fittizia, appare evidente che alcune procedure adottate siano palesemente in contrasto con la normativa nazionale. Questa domanda prevedeva come possibili risposte alternative:

- chiunque ne facesse richiesta, purché senza dimora;
- solo i nati nel Comune;
- altri casi (in questo caso da esplicitare le casistiche).

Su tutti i Comuni intervistati e che hanno dato risposta:

- 6 hanno espressamente individuato i soli nati nel Comune tra i legittimati a richiedere l'iscrizione anagrafica, evidenziando con ciò che questi comuni applicano il criterio residuale ex art. 2 comma 3 della legge 1228 del 1954.

- 13 hanno espressamente dichiarato che le persone senza fissa dimora possono iscriversi nella via fittizia.

Per tutti gli altri Comuni che non si sono espressamente pronunciati sul punto, si deve ragionevolmente ritenere che le iscrizioni siano possibili per chiunque e non solo per i nati nel Comune. In caso contrario, questa procedura rappresenterebbe un grave errore di interpretazione della normativa.

### **15. È PREVISTO UN MODULO PREIMPOSTATO PER PRESENTARE LA DOMANDA?**

Per quanto riguarda l'utilizzo di moduli preimpostati:

- 16 sono i Comuni che si sono espressi sul punto ed hanno dichiarato di utilizzare il modello ministeriale allegato alla circolare del Ministero dell'Interno del 27 aprile 2012;

- 3 Comuni hanno modificato il modello ministeriale aggiungendo una sezione nella quale vengono richiesti alcuni recapiti (ad es. numero di telefono cellulare), per le persone senza dimora.

In ogni caso, anche se non è stato esplicitato da tutti i Comuni, è ragionevole attendersi che in ogni sportello di un qualsiasi Ufficio Anagrafe venga somministrato tale modulo.

I Comuni che hanno risposto alle domande sui requisiti e sulla procedura hanno sostanzialmente fatto tutti riferimento a quanto previsto dalla legge e cioè la dimora abituale o il domicilio all'interno del territorio del Comune. In particolare le domande sottoposte sono state:

### **18. DEVE ESSERE PRESENTATA UNA CERTIFICAZIONE O DICHIARAZIONE DI QUALCHE TIPO?**

**19. IN COSA CONSISTE QUESTA DICHIARAZIONE?** [es. *domicilio presso associazione o amici, di avere legami con il territorio, autodichiarazione di domicilio con successiva modifica, di essere seguiti dai servizi sociali, una lettera di una associazione di fruizione dei servizi (ad. es mensa), nessuna delle precedenti*]

### **20. VIENE RICHiesto UN QUALUNQUE ALTRO DOCUMENTO NON INDICATO PRECEDENTEMENTE?**

Gran parte dei 168 comuni che hanno risposto ha aggiunto elementi ulteriori per poter procedere alla presentazione della domanda e alla successiva iscrizione: tra questi, quello maggiormente frequente è stato quello volto alla dimostrazione di essere presi in carico dei servizi sociali:

- 39 Comuni la richiedono;
- 5 prevedono un coinvolgimento attivo dei servizi nella procedura.

In questi casi i servizi possono:

- effettuare un colloquio preventivo;
- segnalare la persona all'ufficio anagrafe per attivare la procedura;
- in un solo Comune viene richiesta l'adesione ad un progetto educativo individuale.

Questo coinvolgimento dei servizi sociali attesta da un lato la sensibilità di alcuni Comuni che riconoscono condizioni di fragilità in chi si ritrova a vivere per strada, dall'altro espone le amministrazioni comunali ai rischi evidenziati nella prima parte della ricerca: il colloquio con i servizi sociali, infatti, non può essere posto quale requisito per l'iscrizione non solo perché non previsto da alcun riferimento normativo, ma perché attribuisce al servizio sociale un potere discrezionale di valutazione. Esso potrebbe operare quale "filtro" di accesso all'anagrafe.

A questi Comuni si possono aggiungere altri **39** Comuni che richiedono la dimostrazione di legami con il territorio, facendo quindi sorgere gli stessi dubbi sopra esposti riguardanti l'assenza di una elencazione chiara e precisa della documentazione che ciascun comune richiede al fine di verificare il legame con il territorio nel quale il richiedente intende ottenere l'iscrizione.

**Su 302 Comuni:**

- Uno richiede un documento manoscritto dall'istante in cui devono essere indicate: la condizione generale del richiedente, i servizi cui è in carico e gli indirizzi di riferimento;
- Uno ritiene preferibile fare un colloquio con il richiedente sebbene esista un modulo preimpostato e dedicato a alla raccolta di informazioni circa la sua condizione;
- Uno richiede un colloquio direttamente con il responsabile dell'ufficio anagrafe al fine di verificare se sussistono i requisiti (che per legge sono il domicilio all'interno del Comune e la mancanza di residenza, ndr.); solo a seguito di tale colloquio si procede alla protocollazione della domanda ed agli accertamenti necessari;
- Uno richiede la certificazione ISEE, per la quale non ci sono state però spiegate le ragioni;
- Uno si riserva di richiedere ulteriori documenti a seconda dei casi.

Ci è sembrato utile segnalare la "prassi" del tutto anomala di quest'ultimo Comune in quanto del tutto fumosa e foriera di interpretazioni politiche non in linea con il dettato normativo.

Infine 13 Comuni hanno riferito che tra i documenti da presentare deve esserci anche il **documento di identità**. Chi vive per strada spesso non ha con sé i documenti per diversi motivi: gli sono stati rubati, li ha smarriti o sono scaduti e non ha potuto rinnovarli. Poiché questi Comuni non hanno specificato ulteriori caratteristiche sul documento, è da considerare valido anche il documento scaduto oppure la presenza di due testimoni al momento della presentazione della richiesta di iscrizione.

## **21. PER OTTENERE LA RESIDENZA È NECESSARIA LA DOMICILIAZIONE, SI PUÒ ELEGGERE PRESSO IL COMUNE? SE NO, DOVE?**

Le risposte fornite a questa domanda ci hanno indotto a riflettere su di un dato allarmante: la stessa definizione giuridica di domicilio non pare essere condivisa da tutti i Comuni oggetto della ricerca.

Un Comune in particolare ha risposto che **non è necessaria la domiciliazione per l'iscrizione**, ma deve essere dimostrato **l'interesse a risiedere nel Comune**. Tale interesse viene raccolto dall'amministrazione attraverso una dichiarazione dell'istante che deve descrivere la propria situazione.

Questa "procedura" oltre a non trovare alcun riscontro nella normativa nazionale, denota una confusione del termine domicilio quale centro di interesse ex art. 43 cod. civ. e quello di residenza, per la definizione del quale rimandiamo alla prima parte della ricerca. Mantenendosi invece sulla risposta fornita dal Comune, si potrebbe argomentare che l'interesse della persona a risiedere nel Comune si evincerebbe dalla stessa presentazione dell'istanza.

Oltre all'evidente distanza dalla previsione normativa un'ulteriore possibile criticità di questa procedura è rappresentata dalla difficoltà per l'interessato di recuperare la documentazione necessaria alla dimostrazione della sussistenza di questo interesse. Non essendo infatti previsto un elenco specifico, ci si chiede quale possa essere un documento valido o sufficiente. Potrebbe essere sufficiente una relazione del servizio sociale di presa in carico, posto che in generale i servizi attendono qualche tempo prima della sua redazione? Un certificato medico nel quale venga richiesta l'esecuzione di interventi sanitari o trattamenti terapeutici? La presenza sul territorio di parenti o di reti amicali?

Inoltre l'assenza di requisiti certi ed identificabili porta con sé il rischio di trasformare il procedimento di iscrizione anagrafica del richiedente, che dovrebbe avviarsi con la sola dichiarazione dell'interessato, in una valutazione discrezionale da parte dell'ufficiale anagrafe che, più o meno arbitrariamente, potrebbe ritenere validi alcuni documenti prodotti e non altri.

Con riferimento al domicilio, che si ricorda essere requisito per procedere all'iscrizione anagrafica di persona cancellata o non iscritta, la domanda che è stata posta ai Comuni è la seguente:

**“Per ottenere la residenza è necessaria la domiciliazione, si può eleggere presso il comune?”.** Nell'elaborazione dei dati ricavati attraverso il questionario, è emerso che:

- 24 Comuni hanno espressamente affermato che non è possibile eleggere domicilio presso la Casa Comunale;
- 26 Comuni prevedono la possibilità di domiciliarsi presso il Comune. Tuttavia, poiché nella parte del questionario relativa ad eventuali note aggiuntive sulla procedura alcuni richiedono l'accettazione del domiciliante e una dichiarazione di domicilio, è possibile che la domanda sia stata male interpretata e che quindi non sia possibile domiciliarsi presso il Comune.

Tra questi, comunque:

- un Comune ha risposto che la domiciliazione nella Casa Comunale è possibile solo per i nati nel Comune;
- un altro invece lo consente solo in determinati casi;
- un altro prevede la possibilità di domiciliarsi presso la Casa di riposo comunale.

La seconda parte della domanda, cui rispondere in caso di risposta negativa alla prima, richiedeva l'elencazione degli eventuali domicili possibili:

- 56 Comuni hanno detto che è possibile eleggere il domicilio presso amici o parenti e di questi:
  - 46 hanno espressamente indicato la possibilità di richiedere la domiciliazione presso associazioni di volontariato;
  - un solo Comune ha risposto che non è possibile la domiciliazione presso associazioni.

## **22. IN CASO DI RISPOSTA AFFERMATIVA (QUINDI SI ELEGGE DOMICILIO PRESSO IL COMUNE), VIENE OFFERTO UN SERVIZIO PER LA POSTA?**

Solo 24 Comuni hanno risposto sul punto. Di questi:

- 9 hanno espressamente detto che non è previsto;
- 15 hanno attuato un servizio di posta.

## **27. È IN CORSO UN DIBATTITO SULL'ISTITUZIONE DI UNA VIA FITTIZIA O VIRTUALE?**

Un solo Comune, intervistato nel 2018, ha risposto che era in corso un dibattito sull'istituzione della via fittizia mentre un altro ha risposto che l'amministrazione non si era mai posta il problema in quanto fino ad allora non si era verificato alcun caso del genere. Pertanto, avrebbero provveduto non appena si fosse presentato un soggetto interessato.

## 5. CONCLUSIONI

Risulta evidente, dall'esame dei dati raccolti, che la iscrizione anagrafica delle persone senza dimora rappresenta ancora una procedura che non ha una sua connotazione uniforme, unitaria ed organica.

Noi auspichiamo che si giunga al più presto all'adozione di una procedura condivisa ed uniforme su tutto il territorio nazionale in piena aderenza con il dato normativo: non solo per snellire la procedura e garantire l'effettività del diritto alla residenza ma anche al fine di evitare distorsioni, forzature e margini di discrezionalità alla pubblica amministrazione, che possano generare situazioni di discriminazione.

In questa ottica sarebbe importante:

- che ciascun Comune italiano si dotasse di una via "fittizia" territorialmente non esistente;

- che la via fittizia abbia un nome che non la renda facilmente ricollegabile alla condizione di senza dimora e/o di esclusione sociale di coloro i quali saranno ivi iscritti anagraficamente;

- che ciascun Comune dia la possibilità alle persone senza dimora che vivono sul territorio e/o sono seguite dai suoi servizi, di eleggere domicilio presso la Casa comunale. La base giuridica di questa scelta potrebbe essere ricondotta alla definizione stessa di domicilio quale centro di interesse per la persona. Come si evince dalla nostra ricerca, alcuni Comuni, nessuno dei quali di grandi dimensioni, già mettono in atto questo servizio che potrebbe essere fornito anche dai Comuni di dimensioni maggiori. Operativamente, questo servizio potrebbe essere svolto secondo due differenti modalità:

- con la comunicazione telefonica (o via mail) diretta al destinatario dell'arrivo della posta (nei comuni di piccole dimensioni);

- con la richiesta alla persona residente nella via fittizia di recarsi periodicamente presso la casa comunale per verificare l'arrivo di corrispondenza a suo nome.

Questa soluzione sarebbe funzionale sia per l'interessato sia per la stessa amministrazione: se infatti il primo potrà avere un domicilio all'interno del Comune e un servizio di posta gratuito, l'amministrazione comunale sarà in grado di effettuare un monitoraggio costante della popolazione effettivamente presente nel suo territorio.

In conclusione, come proposta concreta, al fine di agevolare l'unificazione della procedura di presentazione della richiesta di iscrizione anagrafica da parte delle persone senza dimora, si riporta di seguito un modello che, in conformità alla previsione di legge, possa essere utilizzato in tutti i Comuni.

**RICHIESTA DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA NELLA VIA DELLA CASA  
COMUNALE (VIA FITTIZIA)**

Al Comune di \_\_\_\_\_

Ufficiale di Anagrafe

**DICHIARAZIONE DI DOMICILIO AI FINI DELL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA  
DI PERSONA SENZA FISSA DIMORA**

(solo per sé o per sé e i figli minori, oppure per sé e in rappresentanza di altri)

dichiarazione di domicilio con provenienza da altro Comune.

indicare il Comune di provenienza.....

dichiarazione di domicilio con provenienza dall'estero.

indicare lo stato estero di provenienza .....

dichiarazione di domicilio di cittadini italiani iscritti all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) con provenienza dall'estero. indicare lo stato estero di provenienza

.....

ed il Comune di iscrizione AIRE.....

iscrizione nel Comune di nascita.....

iscrizione per altro motivo.

(specificare il motivo .....

**IL SOTTOSCRITTO**

1) Cognome\* .....

Nome\* .....

data di nascita \* ..... luogo di nascita\* .....

Sesso\* M  F  stato civile \*\* .....

Cittadinanza\* .....

Codice fiscale\* .....

Posizione nella professione se occupato: \*\*

1  imprenditore/libero professionista    2  dirigente/impiegato    3  lavoratore in proprio

4  operaio e assimilati    5  Coadiuvante

Condizione non professionale: \*\*

1  Casalinga    2  studente    3  disoccupato/in cerca di prima occupazione

4  Pensionato/ritirato dal lavoro    5  altra condizione non professionale

titolo di studio: \*\*

1  nessun titolo/licenza elementare    2  licenza Media    3  diploma

4  laurea triennale    5  laurea    6  dottorato

Patente tipo\*\*\*.....numero\*\*\*.....

Data di rilascio\*\*\*.....

organo di rilascio\*\*\*.....

Provincia di\*\*\*.....

targhe veicoli immatricolati in italia in qualità di proprietario/comproprietario, usufruttuario/locatario\*\*\*

autoveicoli\*\*\*.....

rimorchi\*\*\*.....

Motoveicoli\*\*\*.....

Ciclomotori\*\*\*.....

**Consapevole delle responsabilità penali per le dichiarazioni mendaci ai sensi degli art. 75 e 76 DPR 445/2000 che prevedono la decadenza dai benefici e l'obbligo di denuncia all'autorità competente.**

#### **CHIEDE**

**l'iscrizione anagrafica in questo Comune e a tal fine**

#### **DICHIARA**

● di non avere dimora abituale/stabile in alcun comune e di trovarsi in condizione di persona senza fissa dimora per i seguenti motivi:

.....  
.....  
.....  
.....

via/piazza .....  
presso.....

**RECAPITO POSTALE in questo comune:**

via/piazza.....  
.  
presso.....  
.

**RECAPITO TELEFONICO**

.....

● di avere il domicilio in questo comune e di fornire all'Ufficiale di Anagrafe i seguenti elementi e informazioni necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilirne l'effettiva sussistenza:

**DOMICILIO nel comune di Livorno:**

via/piazza.....  
.  
presso.....  
.

**Recapito telefonico**

.....

Fornisce i seguenti elementi e informazioni necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilirne l'effettiva sussistenza:

1) che durante la giornata è presente nei seguenti luoghi

.....  
.....

2) di dormire

.....  
.....

3) di essere di solito reperibile

COMUNE	PROVINCIA
VIA/PIAZZA	NUMERO CIVICO
TELEFONO	CELLULARE *
FAX	EMAIL / PEC

Si allegano i seguenti documenti (elencare i documenti atti a dimostrare l'effettiva sussistenza del domicilio principale nel territorio comunale, ai sensi dell'art. 2, comma 3, seconda proposizione L. 24 dicembre 1954, n. 1228, come sostituito dall'art. 3, comma 38 della L. 15 luglio 2009, n. 94):

---



---



---

(oppure)

• di non essere in grado di dimostrare l'effettiva esistenza di un domicilio accertabile in alcun comune, e quindi di avere diritto all'iscrizione anagrafica in questo Comune, in quanto comune di nascita.

.....

.....

**DICHIARA, INFINE, DI ESSERE A CONOSCENZA DEL FATTO CHE:**

- dovrà comunicare all'Ufficiale di Anagrafe ogni e qualsiasi variazione di quanto sopra dichiarato;
- con la registrazione anagrafica il sottoscritto risulterà domiciliato in \_\_\_\_\_;
- sulle certificazioni e sulla Carta di Identità sarà riportata l'indicazione di via \_\_\_\_\_, come previsto dalla deliberazione \_\_ n. \_\_\_\_\_;
- la registrazione anagrafica sarà cancellata, nel caso in cui gli accertamenti non avranno confermato la presenza stabile sul territorio del comune di Livorno e non sarà verificato il suo domicilio;
- l'iscrizione richiesta risponde al solo fine di definire la posizione anagrafica dell'interessato, che non potrà utilizzare in alcun caso l'indirizzo fittizio come proprio recapito postale sia privato che per attività di qualsiasi natura.

Tutte le comunicazioni inerenti la presente dichiarazione dovranno essere inviate ai seguenti recapiti:

Comune..... Provincia  
..... Via/Piazza .....  
numero civico ..... telefono.....Cellulare.....  
Fax ..... e-mail/Pec .....  
data.....

Firma del richiedente

.....

Cognome e nome

.....

---

### Spazio riservato all'ufficio Anagrafe

Si è presentato il/la Sig./Sig.ra

.....

Documento di identità

.....

ed ha presentato la dichiarazione di domicilio relativa all'iscrizione anagrafica nella Via della Casa Comunale.

....., li .....

L'Ufficiale di Anagrafe

Timbro e Firma

## RINGRAZIAMENTI

L'Associazione Avvocato di strada Onlus vuole esprimere un sincero ringraziamento alle persone che hanno reso possibile questa pubblicazione mettendo a disposizione tempo, energie, competenze e soprattutto la propria storia.

Ringraziamo i nostri avvocati e volontari, preziosi ed instancabili, che da anni conducono piccole e silenziose battaglie quotidiane in tutta Italia e che per questa ricerca hanno dedicato tempo ed energie per raccogliere i dati. In particolare grazie a Nicola Errani per il lavoro di ricerca e stesura. Grazie a Federico Sibillano, Andrea Laviola, Roberto Lippolis, Carlotta Gregori, Luca Forni, Chiara Croce, Sylvie Battaglia, Federica Scorciapino, Martina Ferrari, Marta Zanon, Giulio Montalcini e Camilla Profumo per la somministrazioni dei questionari ai Comuni interpellati nella ricerca. Grazie a Paolo Ranieri per l'aiuto nell'analisi statistica dei dati. Grazie inoltre a Giuseppina Digiglio, Giulia Gallizioli e Paola Pizzi che hanno aiutato a revisionare le bozze di questa pubblicazione e hanno fornito importanti spunti per migliorarla.

Gli **uffici anagrafe** e i **loro funzionari** che hanno risposto al nostro questionario. interviste e che hanno contribuito alla riuscita di questo progetto.

Infine, un doveroso ringraziamento all'**Unione delle Chiese Metodiste e Valdesi** per aver sostenuto il progetto con i fondi dell'8x1000 e **Globalaw Ltd**, che ha creduto nel progetto ed ha cofinanziato alcune importanti attività.

Con l'augurio che questo progetto contribuisca all'inclusione sociale delle persone senza dimora e faccia riflettere cittadini e istituzioni sull'importanza di riconoscere il diritto alla residenza anagrafica a tutte le persone che vivono in strada.

**Lo staff dell'Associazione Avvocato di strada Onlus**

## SOSTIENICI

### DONAZIONI SU CONTO CORRENTE

> Banca Etica

Intestazione: Avvocato di strada  
IBAN IT44T050180240000011207032

> Emil Banca Credito Cooperativo  
Intestazione: Avvocato di strada  
IBAN: IT68L0707202405000000412811

### EQUOCAFFÈ

Bevendo equocaffè sostieni i diritti dei lavoratori del sud del mondo e delle persone senza dimora.

Acquistando le cialde al costo di 0,35 cent l'una riceverai anche la macchina per caffè in comodato d'uso gratuito della cooperativa CARACOL e donerai 5 cent per ogni cialda ad Avvocato di strada.  
#uncaffèchesadibuono

### 5X1000

Scrivi nell'apposito spazio della tua dichiarazione dei redditi (cud, 730 e Unico) il nostro codice fiscale:

**91280340372.**

Non ti costa nulla a puoi aiutare tante persone in difficoltà.

### DONAZIONI ON LINE

È possibile effettuare una donazione a favore di Avvocato di strada direttamente dal nostro sito, attraverso il sistema PayPal, sicuro ed efficace, e uno dei più diffusi nel mondo del web.

[www.avvocatodistrada.it/sostienici/dona-on-line](http://www.avvocatodistrada.it/sostienici/dona-on-line)

### COINVOLGI LA TUA AZIENDA

Sostieni uno dei nostri progetti insieme ai tuoi colleghi e collaboratori! Contattaci e saremo felici di illustrarti le modalità con cui la tua azienda può contribuire a tante buone cause!

<http://www.avvocatodistrada.it/sostienici/sei-unazienda/>

### HELPFREELY

Ogni volta che fai un acquisto o una prenotazione online utilizza la helpfreelyApp e fai una donazione gratuita. Utilizza il link di Avvocato di strada per iscriverti e genererai ulteriori bonus: <http://helpfree.ly/j48592>



helpfreely.org



### SHOP SOLIDALE

Fai una donazione minima di 2, 3, 5 o 10 euro e ti invieremo in regalo una spilla, una penna, una pallina per l'albero di Natale, una borsa o la nostra t-shirt #nonEsistonoCausePerse.

In questo modo potrai testimoniare il tuo impegno per il rispetto dei diritti di tutti.

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



### LILLO

Puoi sostenerci anche attraverso il motore di ricerca LILO.org: siamo infatti uno dei progetti sociali presenti sul sito.

Per sostenerci basta utilizzare il motore di ricerca e assegnarci le gocce d'acqua che avrai raccolto navigando!

**SENZA TETTO NON SENZA DIRITTI**  
**Rapporto di ricerca su residenza anagrafica  
e persone senza dimora**

**Progetto grafico: Jacopo Fiorentino  
Stampa Flyer Alarm, Giugno 2019**

