



**OGGETTO: NOTA SUL DIRITTO ALLA RESIDENZA E L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DELLE
PERSONE SENZA DIMORA.**

In questo momento di emergenza più che mai, torna ad essere centrale e prioritario il tema del *diritto alla residenza*. Come emerso anche da una prima analisi delle misure introdotte a livello locale per far fronte alle conseguenze economiche e sociali determinate dalla pandemia, l'iscrizione anagrafica è stata individuata come presupposto necessario per l'accesso ai sussidi (cfr. c.d. buoni spesa, contributo affitto straordinario covid), rendendo ancora più evidente un problema che storicamente ha caratterizzato (e caratterizza tutt'oggi) le misure previste dai nostri legislatori sociali. Infatti, non è in realtà necessario scomodare le misure anti-covid per rilevare come la residenza assurga, nel nostro sistema, a presupposto essenziale per l'accesso alla quasi totalità dei servizi pubblici, compresa la possibilità di iscriversi al Centro per l'impiego.

È proprio su queste premesse che negli anni si è arrivati a qualificare il diritto alla residenza come diritto soggettivo costituzionalmente tutelato.

Partendo dal concetto giuridico di residenza, la definizione ci è data dall'art. 43 c.c. il quale stabilisce che "Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale".

La consolidata giurisprudenza, come detto, ritiene che il diritto all'iscrizione anagrafica sia un diritto soggettivo di immediata esigibilità, che quindi prescinde da qualsiasi valutazione discrezionale dell'amministrazione, ed è solita distinguere tra un elemento soggettivo e uno oggettivo. L'elemento oggettivo è costituito dalla stabile permanenza del soggetto in un luogo, quello soggettivo dalla volontà dello stesso di rimanervi. Pertanto, è possibile affermare che l'elemento soggettivo è sempre e certamente soddisfatto nel momento in cui viene fatta la richiesta di iscrizione anagrafica, mentre al Comune residuerà una mera competenza di verifica sull'elemento oggettivo. Quest'ultimo si atteggerà in maniera diversa a seconda del titolo a partire da quale la richiesta di iscrizione anagrafica viene effettuata, e può dirsi soddisfatto



qualora sussista alternativamente uno dei seguenti elementi: la dimora abituale nel Comune; il domicilio effettivo; la nascita nel Comune.

Se abbiamo detto che la regola generale per l'iscrizione anagrafica è quello della dimora abituale, e dunque della residenza, la legge prevede la possibilità di iscrizione anagrafica sulla base del solo domicilio con riguardo alla popolazione senza dimora. La giurisprudenza ha ampiamente chiarito che il **diritto alla residenza**, nella sua veste di **diritto costituzionale**, **deve essere riconosciuto anche a favore delle persone senza dimora** (Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 449, del 19.6.2000). Del resto, la tutela del diritto alla residenza a favore dei soggetti senza dimora trova una chiara risposta normativa nel nostro sistema, tant'è vero che l'ordinamento anagrafico della popolazione residente (L. 1228/54) prevede che ogni Comune debba tenere l'Anagrafica della popolazione residente, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio. In linea con ciò la legge stabilisce altresì che la **persona che non ha fissa dimora è da considerarsi residente nel Comune in cui ha il domicilio**, o in mancanza, nel comune di nascita (cfr. anche art. 1 DPR 223/89).

Dunque, per le persone senza dimora viene assunto come criterio per l'iscrizione anagrafica quello del domicilio (luogo ove la persona stabilisce la sede principale dei suoi affari ed interessi ex art. 4, co.2 c.c.) in luogo di quello della dimora abituale (art. 43, co.1, c.c.).

In generale si può, quindi, affermare che l'iscrizione anagrafica – che abbiamo detto essere un diritto soggettivo e non un atto concessorio della pubblica amministrazione – registra la volontà delle persone che, avendo una dimora, hanno fissato in un determinato comune la residenza **oppure, non avendo una dimora, hanno stabilito nello stesso comune il proprio domicilio**.

Nel caso in cui chi richiede l'iscrizione anagrafica non abbia una dimora, intesa come luogo fisico, potrà ottenere l'iscrizione come residente nel comune sulla base del criterio del domicilio in una **via fittizia**, territorialmente non esistente ma avente lo stesso valore giuridico (cfr. Circolare ISTAT n. 29/92). Del resto, è stato chiarito che in alcun modo può assumere rilievo ai fini dell'iscrizione anagrafica, la disponibilità di un immobile, rilevando unicamente



la circostanza che la persona dimori abitualmente e permanentemente sul territorio comunale (cfr. Circolare ISTAT n. 29/92).

Come sottolineato in premessa, il possesso della residenza spesso è considerato presupposto necessario per l'accesso a determinati servizi/diritti primari di rango costituzionale. Dunque, la *fictio iuris* realizzata con la previsione da parte delle anagrafi della via fittizia, svolge una funzione costituzionale – come tale inderogabile – ovvero quello di realizzazione del dovere costituzionale di solidarietà (ex art. 2) e di uguaglianza (art. 3) oltre che tutti gli altri diritti costituzionali connessi al possesso della residenza (lavoro, salute, assistenza e previdenza sociale, diritto di voto, etc.).

Ne consegue che qualsiasi prassi amministrativa che pone limitazioni ulteriori per l'accesso al diritto di iscrizione anagrafica e che non consente l'iscrizione dei senza dimora mediante la previsione di una via fittizia è da considerarsi illegittima e sanzionabile.

Per quanto sin qui rilevato si ritiene opportuno ribadire alle amministrazioni comunali che sono tenute a garantire l'iscrizione anagrafica a tutte le persone presenti sul loro territorio comunale anche in assenza di una dimora abituale, invitandole ad adeguarsi in tal senso.

Cordialmente.

Per lo Sportello di secondo livello (ADIR) – Centro di ricerca Interuniversitario UNIFI

Chiara Bianchi

Bianca Cassai