

## **Residenza fittizia: un diritto per le persone senza fissa dimora e per i senza tetto**

*Senza l'iscrizione anagrafica si perde il diritto all'assistenza sociale e sanitaria.  
I comuni in grave difficoltà nel reperire le risorse necessarie.*

di Romano Minardi\*

Se ne è parlato il 2 febbraio a Torino in occasione di un convegno organizzato dalla FIO.psd - Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza dimora, in collaborazione con ANUSCA. L'iniziativa, ha messo a confronto esperienze di comuni diversi e di associazioni che si occupano della tutela delle persone in difficoltà.

È bene dire subito che si tratta di un fenomeno che ha subito una profonda evoluzione storica e sociale; nel 1954, quando fu emanata la legge anagrafica, tuttora vigente insieme al regolamento di attuazione del 1989, si trattava di trovare un criterio utile che consentisse di iscrivere nell'anagrafe della popolazione residente le comunità nomadi, i girovaghi, i commercianti ambulanti o i giostrai che si spostavano per tutta l'Italia, senza disporre di una dimora stabile e quindi senza avere la residenza, così come la definisce l'art. 43 del Codice civile. Oggi le persone senza fissa dimora sono quasi esclusivamente rappresentate da persone adulte gravemente emarginate, per motivi psichici, familiari, o economici; a costoro, soprattutto negli ultimi anni, si sono aggiunti i cittadini stranieri immigrati che non hanno la possibilità, normalmente per motivi economici, ma non solo, di avere un'abitazione e una dimora abituale.

La normativa anagrafica si basa sul principio fondamentale della "dimora abituale"; ma questo principio non può, ovviamente, trovare applicazione per chi una dimora abituale non ce l'ha; per questo motivo il legislatore, per l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora, è ricorso al principio del "domicilio". In pratica questa particolare categoria di persone sceglie il comune dove essere iscritta all'anagrafe e il comune provvederà all'iscrizione in una via inesistente, appositamente "inventata". Sembrerebbe tutto mol-

---

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

to semplice e chiaro, ma gli interventi che si sono succeduti al convegno di Torino e il dibattito che ne è seguito, hanno messo in evidenza una situazione particolarmente difficile, caratterizzata, in molti casi, dalla negazione del diritto dei senza fissa dimora all'iscrizione anagrafica.

La conferma di questo dato preoccupante è venuta dall'assessore alla famiglia e ai servizi sociali del comune di Torino, Stefano Lepri, che ha aperto i lavori del convegno affermando che il riconoscimento della residenza fittizia per le persone senza fissa dimora o senza tetto, rappresenta un principio di civiltà, spesso negato da comportamenti delle amministrazioni comunali che denotano scarsa conoscenza delle norme vigenti.

A questo proposito, il prof. Paolo Morozzo Della Rocca, docente dell'Università di Urbino, ha tracciato un quadro esaustivo e preciso delle norme giuridiche che disciplinano l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora o, come ha meglio precisato Paolo Pezzana, presidente FIO.psd, "senza dimora", terminologia che meglio definisce e rappresenta chi non possiede alcuna dimora.

Come ha precisato la Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 449, del 19.6.2000, l'iscrizione anagrafica non è un provvedimento concessorio, ma è un diritto per il cittadino e un obbligo per l'ufficiale d'anagrafe. Tuttavia, mentre i normali requisiti per l'iscrizione anagrafica sono di carattere soggettivo, ma soprattutto oggettivo, in quanto la residenza è nel luogo di dimora abituale e nello stesso luogo è obbligatoria l'iscrizione anagrafica, per le persone senza fissa dimora, vale il solo criterio soggettivo che, come detto, si concretizza in una scelta discrezionale dell'interessato. Il Tribunale di Milano, nella sentenza n. 10257 del 2.6.2003, relativa proprio ad un caso di residenza negata a persona senza fissa dimora, afferma testualmente: *"Il Comune, quale ufficiale del Governo, è tenuto esclusivamente a dare applicazione alle norme regolanti la materia, sicchè in capo al cittadino richiedente, qualora ricorrano tutti i presupposti, si configura un vero e proprio diritto soggettivo all'iscrizione"*.

La realtà emersa al convegno di Torino ha evidenziato una situazione di diffusa illegittimità nei comportamenti di molte Amministrazioni comunali, con colpe equamente divise fra servizi sociali e anagrafi. Non si pone la questione delle diverse modalità di iscrizione anagrafica, peraltro non disciplinate dalla normativa vigente, ma si deve denunciare il malcostume di molte

amministrazioni, soprattutto di grandi città, che pongono dei limiti e degli ostacoli alle iscrizioni anagrafiche dei senza fissa dimora o dei senza tetto; si tratta di comportamenti privi di legittimità giuridica. Così, mentre il comune di Firenze ha adottato una politica di accoglienza e assistenza delle persone senza tetto e quindi in grande difficoltà e disagio, avendo iscritto attualmente circa 1.500 persone di cui 1.400 hanno una prestazione sociale in corso, altri importanti comuni hanno addirittura esautorato l'ufficiale d'anagrafe delle sue competenze esclusive in materia, al fine di contenere il numero degli iscritti sulla base di criteri, di natura sociale ed economica, non previsti dalla legge anagrafica. È facilmente intuibile come la ragione di questi comportamenti sia da ricercare nelle ristrettezze di bilancio che costringono le amministrazioni comunali a fare delle scelte e dei tagli che finiscono inevitabilmente per colpire anche la spesa sociale e quindi le fasce di popolazione più deboli. L'allarme lanciato, oltre che dal comune di Firenze, anche da Genova e Torino, riguarda in particolare l'immediato futuro che potrebbe vedere un aumento delle persone in situazione di emarginazione e povertà e quindi prive di dimora e di residenza, ma che devono ugualmente essere iscritte in anagrafe, con il rischio concreto che i comuni non ce la facciano più a garantire nemmeno un grado di assistenza minimo.

Gli ufficiali d'anagrafe, presenti al convegno hanno evidenziato anche un altro fenomeno, che aggiunge criticità al problema: si tratta del tentativo, sempre più diffuso, da parte di persone che hanno problemi con la giustizia, con i creditori o altri interessi in genere poco leciti, di far credere di non avere alcuna dimora abituale per poter ottenere l'iscrizione anagrafica in una via inesistente e quindi essere difficilmente rintracciabili. L'aspetto patologico del problema non può tuttavia condizionare l'operato del pubblico ufficiale di fronte a coloro che siano titolari di diritti effettivi e giuridicamente tutelati.

È evidente che serve un intervento legislativo urgente che sappia affrontare il problema salvaguardando il diritto all'iscrizione anagrafica, che deve restare il più possibile svincolato dal diritto all'assistenza di cui le persone senza tetto hanno, quasi sempre, bisogno. Fino a quando non si troveranno criteri e parametri diversi dalla sola iscrizione anagrafica, sulla base dei qua-

li poter stabilire quale sia il comune che deve sobbarcarsi gli oneri dell'assistenza sociale a queste persone, sarà sempre forte la tentazione da parte dei comuni di stravolgere e disapplicare le norme anagrafiche, negando un diritto fondamentale a chi ne avrebbe più bisogno. Forse andrebbe verificata l'opportunità di riesumare il vecchio "domicilio di soccorso", magari in una sua versione più moderna ed equa, in grado di assicurare una distribuzione più capillare e diffusa, fra tutti i comuni, dei senza fissa dimora bisognosi di assistenza; se però le risorse non ci saranno, diventerà anche inutile tentare di ripartirle.

\* \* \*

*per gentile concessione dell'autore a FIO.psd*

\* \* \*