



IL DIRITTO ALLA RESIDENZA E L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI ASILO

www.avvocatodistrada.it

LA RESIDENZA COME DIRITTO (SOGGETTIVO)

Il diritto alla residenza - ovvero a essere iscritti alle liste anagrafiche tenute dai comuni - è un diritto soggettivo - e NON un interesse legittimo.

In tal senso si sono espresse anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione: « ... le controversie in materia di iscrizione e cancellazione nei registri anagrafici della popolazione coinvolgono situazioni di diritto soggettivo» (cfr. Cass. S.U. n. 499/2000).



DI CONSEGUENZA:

L'Amministrazione – e nella specie l'Ufficio Anagrafe - è **tenuta** a procedere all'iscrizione del soggetto richiedente nelle liste anagrafiche.

Tribunale di Milano, sentenza n. 10257 del 2 giugno 2003: “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. Il controllo della P.A. ha carattere meramente formale e il provvedimento di accoglimento ha natura dichiarativa e non costitutiva del suddetto diritto.”



Il diritto alla residenza nel nostro ordinamento giuridico



LA COSTITUZIONE

Art. 2 Cost.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale

→ la residenza è un diritto soggettivo

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



Art. 3 Cost.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuoverne gli ostacoli di ordine economico e sociale.

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



Art. 14 Cost.

Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.

→ secondo la nozione costituzionale, il domicilio è la proiezione spaziale della persona. Per questo motivo allo stesso sono estese le garanzie prescritte per la libertà personale.



Art. 16.

Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza.

Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

→ libertà di fissare ovunque nel territorio dello Stato la propria residenza

→ il Ministero dell'Interno con propria circolare, la n. 8 del 29 maggio 1995, ha chiaramente confermato che “La richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, ne potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Costituzione”.



La residenza come accesso ai diritti costituzionali

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



DIRITTO AL LAVORO: art. 4 Cost.

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

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

DIRITTO ALLA SALUTE: art 32 Cost.

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

→ non si può accedere al Servizio Sanitario Nazionale



DIRITTO AL VOTO: art. 48 Cost.

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

→ non si appartiene a nessuna circoscrizione elettorale

ASSISTENZA SOCIALE: art 38 Cost.

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

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

DIRITTO ALLA DIFESA: art. 24 Cost.

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

→ difficoltà ad accedere al patrocinio
A spese dello Stato



CODICE CIVILE

Art. 43

Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi .

La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

La giurisprudenza ha identificato due elementi fondanti il concetto di residenza:

- Elemento oggettivo: luogo fisico in cui si trova la persona;
- Elemento soggettivo: volontà di risiedere in quel luogo.



ANAGRAFE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE

Legge 24.12.1954 n. 1228

Art. 1

*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.***

DPR 30.05.1989 n. 223

Art.1

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.



SENZA FISSA DIMORA: UNA PRECISAZIONE

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

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

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

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



L'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora



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

→ si pone in essere per cui una *fictio iuris*, perché si considera residente in un luogo il soggetto prescindendo dall'abitudine della sua presenza, privilegiando l'elemento volitivo a quello di fatto.



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

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

In tale via verranno iscritti con numero progressivo dispari sia i senza tetto, sia i senza fissa dimora.

Esempi:

- *Roma: Via Modesta Valenti*
- *Firenze: Via Libero Lastrucci*
- *Bologna: Via Mariano Tuccella*



Prassi discutibili di alcune amministrazioni locali

→ Non si può subordinare la residenza alla titolarità di un rapporto di lavoro sul territorio comunale

→ Non si può subordinare la residenza alla disponibilità di un'abitazione e, tantomeno, all'adeguatezza della stessa

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



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

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



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

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

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



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

→ Le persone senza dimora e senza assistenza, non in grado di individuare gli elementi per l'effettiva sussistenza del domicilio, saranno iscritte presso il comune di nascita (che da extrema ratio rischia di diventare prassi consolidata); in caso di persona nata all'estero, l'iscrizione avviene nel comune di nascita del padre o della madre.

→ Nelle altre situazioni, si procede all'iscrizione nell'apposito **registro istituito presso il Ministero dell'interno** (Decreto ministeriale 6 Luglio 2010).



“SEMPLIFICA ITALIA”: COSA CAMBIA

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



“SEMPLIFICA ITALIA”: COSA CAMBIA

RESIDENZA IN TEMPO REALE

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



“SEMPLIFICA ITALIA”: COSA CAMBIA

RESIDENZA IN TEMPO REALE

→NON SOLO SPORTELLO: le dichiarazioni anagrafiche possono essere rese dal cittadino anche a mezzo fax, posta raccomandata o posta elettronica (con firma digitale o posta elettronica certificata; in caso di posta elettronica semplice occorre allegare copia di un documento di identità del dichiarante)

→DELEGA UFFICIALE DI ANAGRAFE: il Sindaco può delegare le funzioni di ufficiale di anagrafe a personale di ruolo dipendente del Comune



“SEMPLIFICA ITALIA”: COSA CAMBIA

Non sembra vi siano motivi ostativi perché il procedimento di iscrizione anagrafica “in tempo reale” entro i 2 giorni lavorativi successivi alla presentazione della richiesta sia applicato anche alle iscrizioni anagrafiche delle persone senza dimora, a coloro cioè che affermano di aver eletto domicilio nel comune , riservandosi alla successiva attività istruttoria la dimostrazione dei requisiti atti a dimostrare l’effettiva elezione del domicilio nel comune.



IL PIANO CASA (D.L. 47/2014)

Il 28 marzo 2014 viene emanato il Decreto Legge n.47, poi convertito dalla L. 23 maggio 2014, n. 80. Si tratta del c.d. “Decreto Lupi”, o “Piano casa”.

All’art. 5 si stabilisce che chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedervi la residenza.

Art. 5 : Lotta all'occupazione abusiva di immobili

«Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza ne' l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge».



IL PIANO CASA (D.L. 47/2014)

La disposizione riguarda le migliaia di famiglie che sono costrette ad occupare un immobile solo perché altrimenti finirebbero in strada. Queste famiglie possono certamente essere sfrattate, ma la decisione di negare loro la residenza per decreto significa metterle ancora più in difficoltà impedendo loro l'esercizio di diritti fondamentali.

L'art. 5 del Decreto sembrerebbe in contrasto con norme di rango costituzionale perché, rendendo difficile l'iscrizione nelle anagrafi, impedisce di fatto l'esercizio di molti diritti costituzionalmente protetti. Per questo, prima e dopo l'approvazione del decreto, da numerose parti sono giunte al Governo richieste di modifica dell'articolo 5: un piano che intende *“far fronte al disagio abitativo che interessa sempre più famiglie impoverite dalla crisi”* non può avere tra i propri effetti collaterali quello di negare diritti fondamentali alle stesse famiglie.



IL PIANO CASA (D.L. 47/2014)

L'articolo 5, inoltre, contiene un altro paradosso: la legge italiana stabilisce che la residenza anagrafica deve essere riconosciuta a tutte le persone che vivono in un dato luogo. Si tratta certamente di un modo per garantire loro alcuni diritti fondamentali, ma si tratta anche di un tema di ordine pubblico. Le istituzioni devono sapere quante persone vivono in una città, come si chiamano, come sono formati i loro nuclei familiari. I sindaci in qualità di Ufficiali di Governo sono tenuti a far rispettare il diritto alla residenza, e possono essere sanzionati se vengono meno a questo dovere.



IL PIANO CASA (D.L. 47/2014)

Nel febbraio 2015 è intervenuta una Risoluzione del Ministero dell'Interno (N°633 del 24 febbraio 2015) che produce ulteriore confusione.

La Circolare, inviata a tutti i Prefetti italiani, sottolinea che dal momento che la legge anagrafica stabilisce che ogni cittadino che vive in un comune ha diritto di prendervi la residenza, se vive in una casa occupata non potrà ottenere la residenza in quel luogo ma dovrà comunque essere iscritto nell'anagrafe del comune «per domicilio», analogamente a quanto succede alle persone senza dimora.

I Sindaci iscrivono quindi le persone che occupano immobili nelle «vie fittizie» utilizzate per le persone senza dimora, in contrasto con la situazione di fatto e con la ratio della legge. Il risultato è che chi occupa un immobile rimane invisibile anche per lo Stato.



IL DECRETO MINNITI (D.L. 20 febbraio 2017, n. 14)

La recente entrata in vigore del c.d. “Decreto Minniti” (già convertito in L. 18 aprile 2017, n. 48) in materia di sicurezza delle città, ha poi apportato ulteriori novità sul tema dell’iscrizione anagrafica negli immobili occupati.

L’art. 11 c.3-bis del decreto (rubricato «Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili») introduce infatti una previsione per la quale, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, il sindaco è autorizzato ad adottare disposizioni in deroga a quanto previsto dall’art. 5 del «Decreto Lupi».

Ad oggi, è quindi possibile per i sindaci concedere la residenza in un immobile anche a chi lo occupi abusivamente.



IL DECRETO SICUREZZA (D.L. 2018, n. 113, convertito con L. 132/2018)

Art. 13. Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica

*«1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 **non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica** ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 (Regolamento anagrafico), e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico immigrazione)»;*

«L'art. 5 bis del Decreto Legislativo 142/2015 è abrogato».



IL DECRETO SICUREZZA (D.L. 2018, n. 113, convertito con L. 132/2018)

Circolare Ministero Interno 15/2018

*“Pertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato d.lgs n. 142/2015, **non potrà consentire l'iscrizione anagrafica**”.*



LE RECENTI PRONUNCE SUL PUNTO

Di accoglimento:

- Ordinanza Tribunale di Firenze n. 361/2019 e Ordinanza Collegiale Tribunale di Firenze 4571/2019;
- Ordinanza Tribunale di Bologna n. 4747/19 e Ordinanza Collegiale Tribunale di Bologna 7626/2019;
- Ordinanza Tribunale di Genova n. 2365/2019;
- Ordinanza Tribunale di Lecce n. 5330/2019;
- Ordinanza Tribunale di Prato n. 1183/2019;
- Ordinanza Tribunale di Cagliari n. 4521/2019;
- Ordinanza Tribunale di Parma n. 2379/2019.

Di rimessione alla Corte Costituzionale:

- Ordinanza Tribunale di Milano n. 14134/2019;
- Ordinanza Tribunale di Ancona 3081/2019.

Di rigetto:

- Ordinanze Tribunale di Trento n. 1718/2019 e 1624/2019.



PRASSI COMUNE

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

Gli obiettivi della prassi comune sono:

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



FONTI NORMATIVE SUL TEMA DELLA RESIDENZA

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

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

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

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

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

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

D.L. 2018, n. 113, così come convertito con L. 132/2018



GIURISPRUDENZA SUL TEMA DELLA RESIDENZA

Sulla residenza come diritto soggettivo:

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

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

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

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

Tribunale di Milano, n. 10257 del 2 giugno 2003

Sull'iscrizione anagrafica degli stranieri:

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



PUBBLICAZIONI SUL TEMA DELLA RESIDENZA

Paolo Morozzo Della Rocca

Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche; in *Il diritto di famiglia e delle persone*, Giuffrè Ed., 2003/4, 1013 ss.

Romano Minardi

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

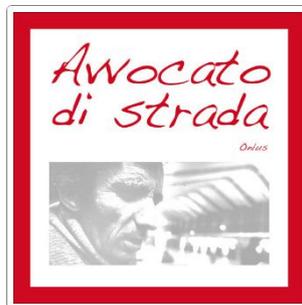
Regione Emilia-Romagna – Rete regionale contro le discriminazioni

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

Avvocato di strada – “Senza tetto, non senza diritti”

Rapporto di ricerca su residenza anagrafica e persone senza dimora ed. 2019.





Per maggiori informazioni:

www.avvocatodistrada.it

info@avvocatodistrada.it

GRAZIE!