



POSITION PAPER

LA RESIDENZA ANAGRAFICA PER LE PERSONE SENZA DIMORA

LA POSIZIONE E L'IMPEGNO DELLA FIO.PSD PER IL
RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO ALLA RESIDENZA

MAGGIO 2024

Non avere la residenza vuol dire essere invisibili

Non riconoscere la residenza vuol dire violare
molti dei diritti sanciti dalla Costituzione

Con questo Position paper, fio.PSD descrive lo
stato dell'arte della normativa e degli strumenti di
programmazione oggi presenti in materia di
residenza e, ripercorrendo l'impegno portato
avanti in questi anni con i propri soci e le altre reti
nazionali, ribadisce che la residenza è un diritto
fondamentale che deve essere garantito in modo
equo e universale su tutto il territorio nazionale

fio.PSD ETS

Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora
Via di Casal Boccone, 220 - 00137 Roma
Tel +39 06 56566944 - segreteria@fiopsd.org



La residenza anagrafica per le persone senza dimora.

Il diritto alla residenza è un diritto fondamentale che deve essere garantito in modo equo e universale su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, molte persone in situazioni di grave emarginazione adulta ancora non riescono ad accedervi pienamente.

*(Abitare il cambiamento, fio.PSD,
Aprile 2024)*

Cos'è la residenza anagrafica

La residenza e l'iscrizione anagrafica sono fondamentali per ogni persona poiché confermano la sua esistenza e i suoi diritti soggettivi fondamentali, garantendo così la possibilità di esercitarli. Non si tratta solo di una formalità o di un servizio, ma di un diritto pienamente applicabile e sancito dalla legge che rappresenta il **punto di accesso indispensabile per poter accedere ad ogni altro diritto**, servizio o prestazione pubblica sul territorio nazionale. Si estende a tutti i cittadini italiani e stranieri, comunitari e non, che risiedono regolarmente sul territorio nazionale, fatta eccezione per coloro che non possiedono un valido titolo di soggiorno.

Per questo motivo, **per le persone senza dimora**, ottenere la residenza è particolarmente cruciale poiché rappresenta il primo passo per poter accedere a tutti i servizi offerti dalle autorità locali, inclusi quelli sanitari, socio-assistenziali, lavorativi e abitativi. Nel nostro sistema giuridico, è **prevista una disposizione specifica per la residenza anagrafica contenuta nell'articolo 2, comma 3 della Legge anagrafica 1228 del 24 dicembre 1954, "la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio e, in mancanza di questo, nel Comune di nascita"**.

Inoltre, dal nostro ordinamento è prevista **la possibilità di fissare la residenza in una via fittizia, territorialmente non esistente ma con lo stesso valore giuridico** rispetto a quella di chi dimora abitualmente in un luogo fisico. La Circolare Istat 29/1992 infatti ha stabilito che ogni Ufficio Anagrafe deve registrare la persona senza tetto o senza dimora nel registro della popolazione

residente, istituendo – in caso di assenza di domicilio o residenza – una via fittizia nelle quale la persona elegge il proprio recapito.

In ogni caso, la legge n. 94/2009 ha disposto che la persona priva di fissa dimora, 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» e a dimostrare che il territorio comunale rappresenta il centro dei propri affari ed interessi, fornendo anche ed eventualmente la documentazione pertinente ai fini della dimostrazione dell'effettiva sussistenza di tale legame con il domicilio.

Perché è importante ottenere la residenza anagrafica?

La residenza anagrafica e/o fittizia permettono alle persone che vivono in situazione di precarietà abitativa, di accedere ai servizi del territorio, nonché l'accesso a tutti i diritti e le prestazioni normalmente dipendenti dall'iscrizione anagrafica: carta di identità; rinnovo patente; tessera sanitaria; certificato elettorale; ricezione della posta; permesso per il fine pena; richiesta del medico di base; assistenza sociale e bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o ad altre tipologie di sussidio; rinnovo di permesso di soggiorno per richiesta di asilo o protezione internazionale.

La residenza è legata alla dimora abituale che si compone di un elemento oggettivo, la permanenza in un luogo, e da un elemento soggettivo, coincidente con l'intenzione di avervi stabile dimora per motivi di interesse legittimo o familiari.

La persona senza dimora può eleggere altresì il proprio domicilio, ai sensi dell'art.43 c.c., nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi ovvero nel "luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e dei suoi interessi, che non va individuato solo con riferimento ai rapporti economici e patrimoniali, ma anche ai suoi interessi morali, sociali e familiari, che confluiscono normalmente nel luogo ove la stessa vive con la propria famiglia; ne consegue che il domicilio è caratterizzato dall'intenzione di **costituire in un determinato luogo il centro principale delle proprie relazioni familiari, sociali ed economiche**" (Cass. civ. Sez. Ili (Ord.), 08-03-2005, n. 5006).

Ogni limitazione nell'accesso a tali diritti e prestazioni è da ritenersi illegittima, poiché la residenza e l'elezione del domicilio sono da ritenersi a tutti gli effetti un diritto soggettivo e non concessorio.

I dati sulla residenza delle persone senza dimora

In Italia non vengono raccolti periodicamente dati sul fenomeno delle persone senza dimora a livello nazionale. I documenti ufficiali che costituiscono la base di riflessione e di lavoro più completa sono:

- a. Due indagini ISTAT sulle persone senza dimora e sui servizi dedicati alla grave emarginazione del 2011 e del 2014 (svolte in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, fio.PSD e Caritas Italiana) che hanno registrato rispettivamente 47.648 e **50.724** persone senza dimora. In particolare, le indagini includono anche individui non iscritti in anagrafe o residenti in comuni diversi da quelli dove si trovano a gravitare. Nell'indagine del 2014 circa 2 persone senza dimora su 3 (il 68,7%) dichiarano di essere iscritte all'anagrafe di un comune italiano. Questo valore diminuisce al 48,1% per i cittadini stranieri e raggiunge il 97,2% per gli italiani.
- b. Il Censimento permanente della popolazione residente e delle abitazioni in Italia al 31 dicembre 2021 svolto dall'ISTAT (pubblicato il 15 dicembre 2022) identifica per la prima volta tre specifici segmenti di popolazione definita "popolazione particolare o difficile da raggiungere". Questa popolazione ammonta a circa 460.000 unità e include persone iscritte in anagrafe come senza tetto e senza fissa dimora¹ (96.197), persone che vivono in convivenze anagrafiche² (351.338) o persone che vivono in campi attrezzati o insediamenti tollerati e spontanei (16.000).

Altre indagini vengono svolte da organizzazioni operanti nel settore. Attraverso i servizi dedicati alla grave marginalità, vengono raccolti dati e informazioni sulle persone senza dimora in modo più sistematico, anche se relativi a specifici segmenti e settori non sufficientemente rappresentativi della totalità del fenomeno a livello nazionale. Ad esempio, l'Osservatorio fio.PSD effettua periodicamente la raccolta di dati sui servizi all'homelessness e sulle persone che ricevono prestazioni dalla rete degli associati: il più recente rapporto sui servizi risale al 2021 ed è stato elaborato mediante un questionario somministrato a 146 soci che mostrava come in media ogni mese circa 17.000 persone si rivolgono ai servizi degli enti intervistati. Inoltre, dal 2020

¹ Le persone senza tetto e senza fissa dimora risultano iscritte nei registri anagrafici di 2.198 comuni (circa il 30% del totale dei comuni in Italia), ma sono concentrate per il 50% in soli 6 di essi. In particolare, il 23,1% è residente nel comune di Roma (con oltre 22 mila individui), quasi il 9% a Milano, circa il 7% a Napoli, il 4,6% a Torino, il 3% a Genova e il 3,7% a Foggia, unico tra i sei comuni a non essere di grandi dimensioni.

² Definizione che fa riferimento ad una comunità di persone non legata da vincoli di matrimonio, parentela, affinità e simili, che conducono vita in comune per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili. Queste persone risultano iscritte in anagrafe presso l'indirizzo della convivenza.

l'Osservatorio pubblica un rapporto annuale sul numero dei decessi delle persone senza dimora: 250 nel 2021, 399 nel 2022 e 415 nel 2023 (Osservatorio fio.PSD, 2024).

Anche la Caritas Italiana realizza un rapporto annuale su povertà ed esclusione sociale e sulle politiche di contrasto in Italia riportando informazioni relative ai senza dimora. Il rapporto "Tutto da Perdere", pubblicato nel 2023, evidenzia che nel 2022 le persone senza dimora intercettate nei 2.855 centri di ascolto Caritas in rete con la raccolta dati, sono state ben 27.877, registrando un aumento di quasi 4.000 persone rispetto al 2021.

Le recenti novità introdotte dal Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023

Recentemente, il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023 (MLPS), che definisce la programmazione dei principali piani di lotta alla povertà e dei rispettivi fondi, pone al centro il tema della residenza, invitando gli ambiti a dotarsi di un Pronto intervento sociale (nuovo Leps) e di un **Servizio di supporto ed accompagnamento all'iscrizione anagrafica per le persone senza dimora (nuovo Leps)**.

Con la definizione di quest'ultimo LEPS, si intende garantire in ogni Comune, alle persone che lo eleggono a proprio domicilio, anche se prive di un alloggio, servizi che permettano di rendere effettivo il diritto all'iscrizione anagrafica, compreso il servizio di fermoposta necessario a ricevere comunicazioni di tipo istituzionale. Il riconoscimento di questo servizio come LEPS, invoca la necessità per ogni Comune di individuare nell'ufficio anagrafico di pertinenza, specifici referenti per il riconoscimento della residenza alle persone senza dimora e di attivare una procedura per la richiesta della residenza anagrafica da parte delle persone senza dimora e per ogni Ente che lavori nell'ambito homelessness di essere disponibili a supportare e accompagnare le persone senza dimora all'iscrizione anagrafica mediante sportelli dedicati e/o mediante il collegamento con i servizi territoriali, per garantire la prossimità del servizio.

I limiti dell'attuale sistema di iscrizione anagrafica delle persone senza dimora

Nonostante la cornice normativa sia chiara e i recenti sforzi del programmatore nazionale vadano nella direzione di un rafforzamento del diritto alla residenza, molte persone in situazioni di grave emarginazione adulta ancora non riescono ad accedervi pienamente.

È importante sottolineare che qualsiasi pratica discrezionale imposta da alcune amministrazioni per ottenere la residenza è arbitraria e viola la legislazione nazionale, compromettendo i diritti

costituzionali fondamentali delle persone senza dimora. Le prassi discrezionali, come la titolarità di un rapporto di lavoro, la disponibilità di una abitazione, i legami familiari, non possono essere considerate requisiti legittimi per l'accesso alla residenza.

Ad oggi sono solo 249 i Comuni, su 7.896, che hanno reso operative le indicazioni sulla residenza fittizia³, dando attuazione al regolamento anagrafico ISTAT e istituendo una via virtuale.

Non riconoscere la residenza alle persone senza dimora vuol dire:

- violare il dovere di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost)
- violare il diritto all'uguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost)
- violare il diritto al lavoro (no residenza, no iscrizione Cpi, no p.lva) (art. 4 Cost)
- violare la libertà personale e dell'inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost)
- violare la libertà di fissare la propria residenza nel territorio dello Stato (art. 16 Cost)
- violare il diritto alla difesa (no residenza, no accesso al gratuito patrocinio) (art. 24 Cost)
- violare il diritto alla salute (art. 32 Cost)
- violare il diritto all'assistenza e alla previdenza sociale (no residenza, no pensione) (art. 38 Cost)
- violare il diritto al voto (no residenza, no circoscrizione elettorale) (art. 48 Cost)

L'impegno di fio.PSD per il diritto alla residenza

Nel corso degli anni, associazioni a tutela delle persone senza dimora come la fio.PSD hanno promosso attività di sensibilizzazione, approfondimento e appelli per il diritto alla residenza.

Nel 2015 la fio.PSD ha pubblicato per la prima volta in Italia **un elenco delle vie fittizie attive** nelle grandi e medie città⁴. Si tratta di un elenco disponibile on line sul sito della Federazione ed in continuo aggiornamento grazie alle segnalazioni che ci pervengono da soci e comuni di tutta Italia.

Per promuovere l'utilizzo della residenza fittizia durante le formazioni tematiche e le attività di accompagnamento, fio.PSD mette a disposizione la normativa di riferimento – citata anche in questo documento – nonché il **Manuale per istituire una via fittizia e un esempio di Delibera comunale**⁵ portando ad esempio grandi città che utilizzano tale dispositivo da diverso tempo (città di Torino, Brescia, Milano, Roma, Venezia e Palermo).

³ L'elenco completo è reperibile on line sul sito <https://www.fiopsd.org/elenco-vie-fittizie/>

⁴ Elenco disponibile alla pagina <https://www.fiopsd.org/elenco-vie-fittizie/>

⁵ Vademecum disponibile alla pagina <https://www.fiopsd.org/vademecum-residenza-per-i-senza-dimora/>

Insieme al socio Avvocato di strada, abbiamo predisposto del **materiale informativo sul quadro giuridico e la giurisprudenza** che fanno chiarezza sull'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora e ribadiscono l'urgenza di seguire le indicazioni normative di riferimento per riconoscere che l'iscrizione all'anagrafe comunale è un diritto soggettivo ed evitare pratiche discrezionali o azioni improprie spesso reiterate da anagrafi comunali.

Più recentemente il **dibattito sul criterio della residenza legato all'accesso a misure di reddito minimo**, come il già passato Reddito di cittadinanza (residenza minima di 10 anni) o l'attuale Assegno di inclusione (ridotta a 5 anni consecutivi), hanno portato fio.PSD ad evidenziare puntualmente le criticità di accesso incontrate dalle persone senza dimora e a mostrare le proprie posizioni in favore di un diritto al reddito di dignità alleandosi con altre reti attive in seno all'Alleanza contro la povertà⁶ o in eventi associativi dedicati come la Tavola rotonda tenutasi lo scorso 23 maggio a Milano su *"La riforma del Reddito. Prospettive e sfide per garantire un intervento di sostegno economico e sociale rivolto alla grave emarginazione adulta"*⁷ utile per mettere in luce come sia necessario costruire schemi di reddito minimo efficaci nel contrasto alla grave emarginazione adulta, superando la retorica dell'attivazione e sistemi di welfare categoriali.

Ancora più recente il **dibattito sui primi effetti dell'ADI** sulla grave emarginazione e sulle difficoltà che i servizi sociali, gli enti di terzo settore e soprattutto le persone più vulnerabili stanno incontrando per accedere alla misura trasformandola in una vera e propria corsa ad ostacoli. Per una persona senza dimora infatti l'elemento cruciale per fare richiesta dell'ADI, oltre il requisito della residenza, diventa ottenere o vedersi riconosciuta l'attestazione di condizione di svantaggio e l'inserimento in un programma di presa in carico del pubblico (servizi sociali competenti).

Negli ultimi mesi l'impegno della Federazione e dei suoi soci continua tenendo alta l'attenzione sul tema del diritto all'abitare con un **Manifesto sull'abitare sociale, inclusivo, dignitoso e sostenibile** e con la partecipazione al **Social Forum dell'Abitare**, movimento di associazioni volto a promuovere una visione e una strategia di cambiamento nell'affrontare il grave disagio abitativo di cui l'homelessness rappresenta la punta più estrema.

⁶ Consultabili alla pagina <https://www.fiopsd.org/8-proposte-al-governo-sul-rdc-con-alleanza/>

⁷ Materiali e video consultabili su <https://www.fiopsd.org/23-maggio-tavola-rotonda-riforma-reddito-cittadinanza>

Sfide e prospettive

Nonostante le persone senza dimora siano formalmente titolari dei diritti universali, ci sono ancora delle barriere significative che ostacolano il loro accesso a diritti fondamentali, come quello alla residenza anagrafica. È sempre più necessario ed urgente agire con decisione per superare queste barriere e assicurare che i diritti siano effettivamente accessibili per tutti, senza discriminazioni o impedimenti dovuti alla situazione abitativa.

Affrontare la questione della residenza come diritto implica quindi la necessità di:

- aggiornare la normativa e le relative circolari per rendere effettivo e sostenibile il diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica
- prevedere un accordo territoriale che formalizzi una prassi per facilitare il riconoscimento della residenza alle PSD coinvolgendo gli uffici sociali e anagrafici dei diversi comuni che fanno parte dell'ambito territoriale sociale, nonché gli ETS e il privato sociale
- Attivare i servizi di supporto ed accompagnamento all'iscrizione anagrafica per le persone senza dimora così come previsto dal LEPS (scheda 3.7.2 del Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023)
- Individuare specifici referenti nelle Anagrafi comunali con il compito di facilitare e promuovere il riconoscimento della residenza secondo i dettami normativi presenti, in collaborazione con gli ETS e il privato sociale
- Prevedere percorsi di formazione collettiva tra funzionari pubblici dell'anagrafe, operatori sociali, assistenti legali e esperti in materia di grave emarginazione adulta per favorire il consolidamento di una governance sociale e di prossimità a tutela del diritto alla residenza

È solo comprendendo il vantaggio di adottare un approccio inclusivo, basato sul diritto alla residenza e su una presa in carico delle persone senza dimora, sarà possibile avviare effettivamente un processo di reinserimento sociale e di cittadinanza attiva.