



Spett.le Comune di Milano  
[pss.residenzami@comune.milano.it](mailto:pss.residenzami@comune.milano.it)  
c.a. Referente di Progetto  
Dott. Diego Mazzocchi

e p.c. c.a. Egr. Sindaco Giuseppe Sala  
[sindaco.sala@comune.milano.it](mailto:sindaco.sala@comune.milano.it)

Assessorato delle Politiche sociali,  
Salute e Diritti  
c.a. Egr. Assessore Pierfrancesco Majorino  
[assessore.majorino@comune.milano.it](mailto:assessore.majorino@comune.milano.it)

c.a. A.T.I. Fondazione Caritas ambrosiana, Consorzio  
Frasì prossimo e Fondazione Casa della carità

**Oggetto: Progetto PON inclusione sociale - iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora presso il Comune di Milano**

**Premessa**

La scrivente Associazione NAGA - associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti - onlus, in breve anche solo "Naga onlus" si occupa della tutela dei diritti dei migranti ed è iscritta all'elenco delle associazioni che operano in via esclusiva nel campo dell'immigrazione ex art. 52 D.P.R. 399/99 e al Registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, di cui all'articolo 6 del Decreto Legislativo 9 luglio 2003 n. 215.

Per quel che occupa, il Naga onlus, da sempre, si batte ai fini del riconoscimento del diritto all'iscrizione anagrafica, spesso immotivatamente e illegittimamente negato, con conseguenze pregiudizievoli di rilievo altissimo soprattutto per le persone che non hanno una dimora stabile, ovvero sono senza tetto.

Per questa ragione, l'indizione dell'avviso pubblico, finanziato con risorse provenienti dal Programma operativo nazionale per il contrasto alla grave emarginazione - progetto PON inclusione sociale e la successiva aggiudicazione all'ATI in indirizzo, ha il merito di proporsi come risposta all'indifferenza inaccettabile degli anni passati.

Nello specifico, il progetto è presentato nei seguenti termini: *“Il progetto si inserisce nel contesto del PON INCLUSIONE (Avviso 4) che prevede azioni a sostegno dell’obiettivo specifico 9.5.9 “Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione sociale a favore delle persone senza dimora” ed ha come finalità quello di garantire alle persone senza dimora presenti nel Comune di Milano, un diritto, quello all’iscrizione anagrafica, da cui normativamente discende la possibilità di fruire di servizi essenziali connessi a diritti fondamentali costituzionalmente garantiti quali, ad esempio, il diritto di accesso ai servizi socio-assistenziali. [...]*

*Tale servizio di supporto ed accompagnamento all'iscrizione anagrafica sarà rivolto a persone:*

- *senza dimora (di qualsiasi età, nazionalità, etnia, religione ecc.);*
- *che documentino, attraverso una relazione di presentazione da parte di un Ente del Terzo settore che ha in carico il percorso individuale del beneficiario della prestazione, l'esistenza di una relazione continuativa con il territorio in termini di interessi, relazioni e affetti;*
- *che esprimano la volontà e l'intenzione di permanere nel Comune di Milano”.*

La suddetta relazione è predisposta dai servizi sociali territoriali, ovvero da associazioni e/o enti del Terzo settore, senza che vi sia necessariamente una presa in carico (come confermato per le vie brevi dal responsabile del Progetto), sul modello fornito dall'ATI risultata aggiudicatrice del bando pubblico.

Laddove le persone interessate non abbiano un'associazione, ovvero un ente di riferimento, per ottenere l'iscrizione anagrafica devono ricorrere al Centro aiuto stazione centrale (CASC), che, dato il carico di lavoro, gestisce le relative pratiche con tempi molto lunghi<sup>1</sup>.

Non è, dunque, prevista, per la categoria dei senza fissa dimora, la possibilità di recarsi autonomamente presso gli uffici competenti del Comune, al fine di rendere le informazioni necessarie all'iscrizione anagrafica.

Tale circostanza, di cui si dirà nel prosieguo, ha indotto il Naga a dare il proprio contributo, offrendo, dunque, un'alternativa immediata alle persone senza fissa dimora che, legittimamente, richiedano l'iscrizione anagrafica presso il Comune di Milano.

Tuttavia, ciò non può esimere l'Associazione dal significare quanto segue in merito al progetto, per molti aspetti, non condivisibile dal punto di vista giuridico, nonché politico-sociale.

### ***La visione assistenzialista e la discriminazione che genera***

In primo luogo, come sostenuto da autorevole dottrina e giurisprudenza<sup>2</sup>, è bene ricordare che l'iscrizione anagrafica è un atto meramente ricognitivo, nel quale l'autorità amministrativa che vi provvede non ha alcuna sfera di discrezionalità, ma solo compiti di mero accertamento. Il nostro ordinamento configura un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica in forza del quale chi ne faccia richiesta non deve far altro che manifestare all'ufficiale d'anagrafe l'intenzione di fissare la propria residenza nel territorio di quel comune. Questo quadro emerge con chiarezza dall'art. 1 del DPR n.

<sup>1</sup> Da contatti intercorsi lo scorso 17 marzo, infatti, il CASC ha comunicato che le prime disponibilità per i colloqui conoscitivi, ai fini del rilascio della residenza, sono prenotabili agli inizi di giugno e la situazione non accenna a migliorare.

<sup>2</sup> Da ultimo, *ex multis*, si veda <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/tribunale-di-firenze-i-richiedenti-asilo-hanno-diritto-alliscrizione-anagrafica/> nella quale, seppure con finalità differenti (ma argomentazioni mutuabili), si delinea la fattispecie dell'iscrizione anagrafica e del diritto soggettivo alla residenza. Nonché, in dottrina, <http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018-25-03-2019.php>; <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm>; <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/indici-fascicoli-cartacei/2-indici-2011/file>; <http://questionegiustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo-16-01-2019.php>.

**naga**

Associazione Volontaria di Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

20136 Milano – Via Zamenhof 7/A - Tel. 0258102599 - Fax 02700568843 www.naga.it e-mail: naga@naga.it

C.F. 97058050150 P. IVA 10182790153

223/1989 “Regolamento anagrafico” della popolazione residente che definisce l’iscrizione anagrafica come *“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”*. Di tal che, riconoscendo che l’iscrizione anagrafica ha natura di attività amministrativa a carattere vincolato, in relazione alla quale il privato ha una posizione di diritto soggettivo, il Regolamento evidenzia come *“l’iscrizione anagrafica 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”*, sulla base, quindi, delle dichiarazioni degli interessati o degli accertamenti ai sensi degli artt. 13, 15, 18-bis e 19 del medesimo DPR.

L’esigenza di un intermediario (“fiduciario” del Comune), dunque, oltre a non essere richiesta dalla legge, genera l’indiscriminata e ingiustificata convinzione che il soggetto senza fissa dimora sia esclusivamente una persona che necessita del soccorso assistenziale dei servizi sociali o di chi per loro voglia/possa prenderla in carico.

Tale visione assistenzialista non corrisponde necessariamente alla realtà dei fatti e comunque non può essere assunta come realtà assoluta, poiché, in primo luogo, tende ad uniformare la categoria dei senza tetto con quella dei senza fissa dimora.

Si pensi al caso di chi si trova a dimorare spesso fuori dal territorio comunale per questioni lavorative, ma che abbia legami affettivi o comunque propri interessi presso il comune di Milano.

Perché a tali persone dovrebbe essere negata la possibilità di autocertificare il proprio domicilio e dovrebbe essere invece offerta solo la possibilità di ricorrere ad un’associazione che, in buona sostanza, dovrebbe “certificare”, come una sorta di garante, quello che la persona stessa potrebbe dichiarare al Comune?

Cosa rende più veritiera, ovvero plausibile, la dichiarazione resa nella relazione dell’associazione rispetto alla manifestazione di volontà dell’interessato effettuata direttamente all’amministrazione?

Questo ovviamente non significa che non debbano essere garantiti luoghi di accoglienza e di assistenza sociale e legale a coloro che vogliano intraprendere, ovvero necessitino di quel percorso, ma anche questo dovrebbe ritrovare la sua giusta dimensione di volontarietà e non di necessario requisito (non richiesto dalla legge) per ottenere l’iscrizione anagrafica al registro dei senza fissa dimora.

In buona sostanza, la scrivente Associazione ritiene che il Comune dovrebbe applicare le norme secondo il loro significato letterale, dandone corretta attuazione, consentendo a coloro che autocertifichino di aver eletto il proprio domicilio a Milano di accedere, direttamente e senza alcun intermediario, all’iscrizione anagrafica, salvo le dovute verifiche richieste dalla legge.

Peraltro, si precisa che l’elezione di domicilio per i senza fissa dimora, al pari della dichiarazione di residenza per i soggetti che stabilmente dimorino presso il Comune di Milano, dovrebbe comportare l’iscrizione anagrafica con effetto immediato (*rectius*: due giorni riconosciuti all’Ufficiale dell’Anagrafe per effettuare l’iscrizione), che si perfeziona, ovvero si annulla retroattivamente, nei successivi 45 giorni a disposizione del Comune per effettuare le verifiche previste per legge.

**naga**

Associazione Volontaria di Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

20136 Milano – Via Zamenhof 7/A - Tel. 0258102599 - Fax 02700568843 www.naga.it e-mail: naga@naga.it

C.F. 97058050150 P. IVA 10182790153

### ***Il modello di relazione. La dimora, il diritto alla residenza e la scelta elettiva del domicilio***

Fatte queste doverose premesse, partendo dall'analisi del modello predisposto dall'ATI, è possibile enucleare i principali aspetti del progetto che destano preoccupazione nella scrivente, anche laddove le informazioni fossero richieste direttamente dalle persone interessate, come dovrebbe essere per legge.

Il modello, come noto, è distinto in n. 6 sezioni, di cui si riportano le rubriche, sintomatiche di alcuni errori di fondo nell'approccio stesso al diritto all'iscrizione anagrafica, oltre che difformi dal dettato normativo:

- sez. 1) *Dati anagrafici;*
- sez. 2) *Relazione con il territorio (riferimenti per definire la permanenza sul territorio da almeno 6 mesi: servizi di riferimento...);*
- sez. 3) *Analisi della situazione (situazione alloggiativa, sanitaria, legale e lavorativa);*
- sez. 4) *Rete (formale e non);*
- sez. 5) *Prospettiva progettuale;*
- sez. 6) *Motivazione e zona di preferenza.*

Per quanto riguarda la relazione sul territorio, si rappresenta quanto segue.

In primo luogo, né la legge n. 1228/1954 (sull'Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente), né il DPR 223/1989 citato prevedono il requisito della permanenza da almeno sei mesi sul territorio ai fini dell'iscrizione anagrafica. In secondo luogo, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1228/1954 ***“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”***. Il riferimento al domicilio, in luogo della stabile dimora, è volutamente utilizzato dal Legislatore, poiché la categoria dei senza fissa dimora non può essere equiparata a quella dei residenti, così come il concetto di dimora non può e non deve essere equiparato a quello di domicilio.

Come sostenuto dall'Istat nelle *"Avvertenze e note illustrative al regolamento anagrafico"* del 1992: ***“il domicilio, essendo cosa diversa dalla residenza (e dalla dimora abituale), prevede un accertamento che non presuppone la presenza fisica della persona, con carattere di prevalenza, all'indirizzo indicato. Pertanto, l'accertamento del vigile dovrà riguardare la sussistenza o meno della sede principale degli affari e interessi del richiedente e non la sua presenza fisica, che è e resta, in questi casi, un elemento accidentale”***.

Ebbene, solo l'interessato/a è in grado di fornire prova dell'elezione selettiva di quel territorio rispetto ad un altro come centro di affari e interessi, contemporaneamente esprimendo la volontà di mantenere quel Comune come punto di riferimento.

La richiesta del Comune di dare prova della permanenza della dimora da almeno sei mesi, in buona sostanza, esorbita dai requisiti richiesti dalla legge, oltre ad essere contrario al concetto stesso della dimora non fissa.

Lo stesso dicasi per il requisito della cd. prospettiva progettuale, intesa come partecipazione ad un progetto specifico sul territorio, che sembra essere (del tutto inspiegabilmente) non solo funzionale all'iscrizione all'anagrafe, ma, altresì, necessaria ai fini del mantenimento della stessa.

In generale, si rileva che seppure il cd. Pacchetto sicurezza legge n. 94/2009, abbia introdotto il concetto di effettività del domicilio, snaturando il significato puramente elettivo del domicilio stesso, l'interpretazione che l'Amministrazione dà della norma va ben oltre quanto previsto dal Legislatore.

L'obiettivo perseguito dal Legislatore è quello di riconoscere all'interessato accesso ai servizi e di consentire all'amministrazione locale di essere a conoscenza della popolazione che risiede, ovvero elegga domicilio, presso il proprio territorio, sia ai fini del controllo del territorio stesso, che della corretta allocazione delle risorse.

La norma, in buona sostanza, andrebbe interpretata nel senso di richiedere all'interessato un'autocertificazione dei suddetti elementi che il Comune è tenuto a verificare sulla base delle prove dallo stesso offerte e non in via presuntiva per il solo fatto che quella persona scelga, (ovvero sia costretta per indigenza) a non avere una dimora stabile, un alloggio o un indirizzo di prossimità (presso una parte della famiglia o in virtù di altro tipo di relazioni).

Ne discende che le informazioni richieste (che, si ripete, ben potrebbero essere rese direttamente dall'interessato/a al Comune) dovrebbero attenere esclusivamente al centro di interessi e affari eletto, dimostrabile attraverso servizi di riferimento, affetti, reti lavorative, nonchè alla volontà di mantenere il legame con quel Comune, non dovendo rilevare la stabile permanenza sul territorio (da almeno sei mesi) o la partecipazione ad uno specifico progetto sociale.

### ***Il criterio meritocratico sotteso al riconoscimento del diritto all'iscrizione anagrafica***

Pur assumendo che il Comune si conformi al dettato normativo consentendo direttamente agli interessati di eleggere il proprio domicilio presso il Comune di Milano, venendo alle restanti sezioni, non si comprende come le informazioni ivi richieste (sezz. 3, 4 e 5) possano rilevare ai fini dell'iscrizione anagrafica nel registro dei senza fissa dimora.

Ed infatti, le informazioni circa le condizioni alloggiative o lavorative, l'esistenza di una rete di riferimento, piuttosto che la prospettiva progettuale, dovrebbero (a seconda dei casi) essere rese in funzione della prova dell'effettività del domicilio, ma non già come informazioni slegate dalla suddetta finalità e orientate a conoscere la persona come se, al riconoscimento del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica come suddescritto, occorresse una sorta di dimostrazione della meritevolezza ad eleggere un luogo come centro di affari e interessi.

**naga****Associazione Volontaria di Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti**

20136 Milano – Via Zamenhof 7/A - Tel. 0258102599 - Fax 02700568843 www.naga.it e-mail: naga@naga.it

C.F. 97058050150 P. IVA 10182790153

---

Tale concetto meritocratico, infatti, esula non solo dalla lettera dei disposti normativi, ma altresì, dalle intenzioni del Legislatore.

Da ultimo, si ritiene che non debbano essere fornite informazioni di carattere sanitario che afferiscono ad una sfera privata ed intima, tutelata dalla normativa, europea ed interna, in materia di privacy con particolare rigore.

Sarà, infatti, la persona interessata, in un eventuale percorso che dovesse scaturire da una specifica presa in carico, a voler condividere tali dati, peraltro, affatto necessari all'iscrizione anagrafica in sé considerata.

Quanto detto nel merito delle singole informazioni richieste, a parere di chi scrive, ha un proprio rilievo anche avendo avuto conferma, per le vie brevi, della facoltatività delle stesse, poiché, come fin qui chiarito, l'inserimento nel modello è comunque sintomatico di un approccio politico-culturale non condivisibile.

In conclusione, si ritiene che le persone interessate dovrebbero eleggere domicilio fornendo direttamente al Comune le informazioni necessarie alle verifiche, senza dover riferire di circostanze che possano attribuire un valore di un "merito" all'iscrizione anagrafica che, come noto, costituisce un dovere del Comune cui corrisponde un diritto soggettivo connesso al diritto costituzionale di cui all'art. 16 sulla libertà di circolazione e specularmente di stabilimento.

Si resta in attesa di riscontro, confidando nella riapertura di un dibattito sul tema.

A disposizione per ogni eventuale chiarimento, si porgono distinti saluti.

Milano, lì 14 maggio 2019

Sabina Alasia

Presidente Naga Onlus