



**Comune di Napoli**  
**IX Municipalità**  
**Piazza Giovanni XXIII n. 2**  
IV Commissione

ODG : “Condizioni per l’iscrizione della residenza e la partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica in deroga all’art. 5, comma 1 e 1 – bis del decreto-legge 28 Marzo 2014, n.47”

**Premesso che**

L’art. 43 Codice civile dispone che: “il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari ed interessi. La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale”, e, per l’effetto, la residenza unitamente al domicilio ed alla dimora è uno dei criteri di collegamento tra persone e luoghi, espressamente previste dal Legislatore.

Il nostro ordinamento prevede la possibilità per la persona senza dimora di stabilire la residenza nel luogo del proprio domicilio ovvero nel Comune in cui la persona vive di fatto ed, in mancanza di questo, nel Comune di nascita (L. n. 1128/1954 e D.P.R. n. 223/1989), ovvero di fissare la residenza in una Via fittizia territorialmente non esistente ma di valore giuridico equivalente.

Per “domicilio” s’intende il luogo che la persona identifica come il centro dei suoi interessi, non solo materiali e patrimoniali ma anche morali ed affettivi. Nel caso delle persone “senza tetto”, il luogo del domicilio potrebbe coincidere con luoghi che coinvolgono la sfera giuridica di altri soggetti (a titolo esemplificativo e non esaustivo, il portico del palazzo sotto il quale la persona abitualmente passa la notte, etc.), qualora ci sia, però, il consenso alla domiciliazione da parte di tutte le persone interessate. Se si tratta di persone assistite da Enti assistenziali pubblici o privati (Servizi Sociali del Comune, Comunità religiose, etc.), il domicilio di questi soggetti potrebbe coincidere con la sede della struttura assistenziale di riferimento.

La circolare esplicativa concernente l’iscrizione anagrafica degli individui senza fissa dimora presenti abitualmente sul territorio comunale, ai sensi del D.G.C. n. 1017 del 12/12/2014 - PG. n. 0295588 del 13/04/2017 – e considerata anche la normativa sull’argomento e le delibere e circolari conseguenzialmente emanate - chiarisce che:

- ✓ l'accertamento del domicilio delle persone senza fissa dimora si svolge diversamente dall'accertamento della residenza, ovvero della dimora abituale e non presuppone la presenza fisica della persona all'indirizzo indicato;
- ✓ occorrerà, quindi, che il richiedente indichi, se esiste, un proprio domicilio, già individuabile quale "sede principale dei suoi affari ed interessi", esibendo, qualora si ravvisi la necessità, anche eventuali documenti comprovanti l'effettiva sussistenza di tale domicilio;
- ✓ il soggetto senza fissa dimora che si rechi personalmente all'Ufficio anagrafe della Municipalità territorialmente competente presso la quale intende eleggere domicilio accompagnato da un operatore sociale che sia un assistente sociale in servizio presso il Centro Servizi sociali territoriale ovvero presso il Centro di prima accoglienza, o anche un Operatore sociale in servizio presso le Organizzazioni accreditate, deve presentare il modulo di dichiarazione di residenza, appositamente predisposto, alla Municipalità competente territorialmente in relazione al domicilio dichiarato;
- ✓ nel presentare la "dichiarazione di residenza", l'interessato dovrà altresì produrre informazioni inserite all'interno di "una relazione socio-ambientale" prodotta, alternativamente, da uno degli operatori sociali innanzi indicati;
- ✓ l'iscrizione anagrafica nella Via convenzionale (ossia Via Alfredo Renzi), costituisce ormai solo un'estrema ratio, in quanto il domicilio dichiarato, alla luce della normativa vigente in materia, deve essere effettivo, in mancanza del quale l'attuale ordinamento anagrafico prevede l'iscrizione presso il Comune di nascita o presso un registro appositamente istituito presso il Ministero dell'Interno.

L'anagrafe della popolazione residente persegue l'obiettivo di una corretta informazione statistica sulla popolazione del territorio comunale ma anche su quello nazionale. Infatti, l'esattezza di tale informazione costituisce un bene pubblico, senza il quale risulterebbe difficile l'attività di governo a tutti i livelli, nazionale e locale.

L'iscrizione anagrafica è una condizione necessaria per la tutela di tutta una serie di diritti costituzionalmente garantiti:

- 1) Diritto alla salute (art. 32 della Costituzione italiana: "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti"): senza la residenza anagrafica si perde il diritto fondamentale alla tutela della salute, cessando l'assistenza sanitaria, escluse le prestazioni di emergenza presso il Pronto Soccorso. Le persone senza dimora prive della residenza anagrafica non potranno iscriversi negli elenchi degli assistiti delle Aziende sanitarie locali territoriali di riferimento, al fine di effettuare la scelta del medico di medicina generale e di accedere alle prestazioni incluse nei livelli essenziali di assistenza, garantiti ai cittadini;
- 2) Diritto agli ammortizzatori sociali (art. 38 Cost.: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale"): un'ampia schiera di diritti sociali ed economici dipende dalla residenza anagrafica, la cui mancanza può precludere la concessione di sussidi ed altre misure di assistenza sociale come la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare;
- 3) 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"): senza la

residenza anagrafica, infatti, non ci si può iscrivere al Centro per l'impiego e non si può aprire una partita IVA;

4) Diritto di voto (art. 48, co. 2, Cost.: “la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge”): la residenza anagrafica rende, infatti, possibile l'esercizio dei diritti politici, oltre a consentire la registrazione della persona nelle liste degli aventi diritto al voto politico ed amministrativo o referendario;

5) Diritto alla difesa (art. 24, co. 1, 2 e 3, Cost.: “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione”): senza la residenza anagrafica è precluso l'accesso al gratuito patrocinio.

L'iscrizione all'Anagrafe comunale è un diritto soggettivo (e non un interesse legittimo), riconosciuto dal nostro ordinamento (c.d. Legge anagrafica, L. n. 1128/1954 cit.), a tutti i cittadini che ne hanno facoltà. Come hanno precisato le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione nel 2000, l'iscrizione anagrafica non è un provvedimento concessorio, bensì un diritto per il cittadino ed un obbligo per l'ufficiale dell'anagrafe.

Il 28/03/2014 è stato emanato il D.L. n. 47/2014, poi convertito dalla L., 23/05/2014, n. 80: il c.d. “Decreto Lupi” o “Piano casa” al cui art. 5 (titolato “Lotta all'occupazione abusiva d'immobili”), si stabilisce che: “chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può richiedere la residenza né 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 comma 1bis del citato art. 5 dispone che: “i soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva”.

Ancora, al comma 1 quater del medesimo art. 5 prevede che: “il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1 bis, a tutela delle condizioni igienico- sanitarie”.

Con la mozione n. 121 del 7 Giugno 2022, l'Assemblea Capitolina ha impegnato il Sindaco e gli Assessori competenti a dare attuazione a quanto previsto all'innanzi citato art. 5, co. 1 quater, del D.L. n. 47/2014 ed, ove necessario, ad assicurare la tutela delle condizioni igienico-sanitarie di soggetti minori o “meritevoli di tutela” oltre a procedere all'iscrizione della residenza nella fase transitoria che prevede la ricollocazione, incaricando di tale adempimento gli Uffici preposti.

Tutto ciò alla luce di alcune considerazioni, ossia:

- ✓ il diritto all'abitazione costituisce uno degli elementi qualificanti per l'esercizio di diritti e libertà costituzionali, quali il diritto alla famiglia ed alla costruzione di legami affettivi stabili, il diritto alla salute ed il diritto al lavoro, nel rispetto del principio di eguaglianza sostanziale tra i cittadini;
- ✓ il divieto generalizzato di chiedere la residenza a l'allacciamento ai pubblici servizi essenziali per chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo ovvero unità immobiliari aventi caratteristiche tipologiche incompatibili con la destinazione ad abitazione o alloggi cosiddetti impropri, in presenza di persone meritevoli di tutela per situazioni soggettive di fragilità psico-fisica ed economica, viene a ledere i diritti fondamentali della persona e della dignità umana;
- ✓ l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), costituisce il principale strumento per garantire l'effettività del diritto all'abitazione per i nuclei che ne hanno i requisiti e per consentire loro una vita libera e dignitosa e l'esercizio dei diritti costituzionali sopra richiamati;
- ✓ l'impossibilità, per chiunque occupi abusivamente senza titolo un immobile ERP ed alloggi impropri, di partecipare all'assegnazione di alloggi di tale natura per un periodo di cinque anni vanifica le azioni tendenti a garantire l'accesso all'edilizia residenziale pubblica a coloro che ne hanno diritto;
- ✓ l'iscrizione della residenza sancisce uno stato di fatto e non conferisce alcuno specifico diritto sull'immobile; nel caso di alloggio abusivamente occupato ed alloggio cosiddetto improprio, essa viene meno nel momento in cui vengono messe in atto procedure previste dalla Legge per la cessazione della situazione di illegalità e la restituzione al legittimo proprietario.

### **Considerato che**

Nel corso della Commissione, ascoltate anche le Organizzazioni accreditate è emerso che, nonostante “la circolare esplicativa riguardante l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora, presenti abitualmente sul territorio comunale” espressamente stabilisca che le relazioni socio-ambientali possano essere prodotte sia da assistenti sociali in servizio presso il Centro Servizi sociali territoriale ovvero presso il Centro di prima accoglienza, sia da operatori sociali in servizio presso le Organizzazioni accreditate, di fatto la stesura di tali relazioni socio-ambientali è spesso demandata a questi ultimi operatori sociali.

La relazione socio-ambientale è un elemento necessario per la presentazione della domanda ed essendo per ciascun operatore sociale notevole il numero di pratiche da lavorare pro capite, si è dato atto che la prassi adottata sta rallentando oltremodo i tempi per il completamento della procedura di iscrizione anagrafica dei “senza dimora”.

Sebbene il succitato art. 5, co. 1<sup>quater</sup> dell'art. 5 del D.L. n. 47/2014 preveda espressamente che: “il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1 bis, a tutela delle

condizioni igienico-sanitarie”, in concreto tale disposizione non è presa in considerazione.

Gli occupanti “sine titolo” o degli alloggi cosiddetti impropri, spesso sono anche famiglie e persone che non hanno un contratto di locazione registrato ma che, comunque, sono in regola con il pagamento dei canoni. Questo perché i proprietari subordinano la permanenza del conduttore nell’immobile alla condizione che non vi risulti residente. Non si tratta, purtroppo, di situazioni limite ma di casi piuttosto diffusi che andrebbero affrontati con un approccio comprensivo da parte degli uffici anagrafici.

Chiede

al Comune di Napoli

- di ottemperare a quanto disposto dalla “circolare esplicativa riguardante l’iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora, presenti abitualmente sul territorio comunale”, ossia, che le relazioni socio-ambientali siano redatte anche dagli Assistenti sociali in Servizio presso il Centro Servizi sociali territoriale al fine di ridurre i tempi per la lavorazione delle pratiche ma anche perché il coinvolgimento di tali figure nelle procedure d’iscrizione anagrafica rappresenta un’opportunità per il “senza dimora”. Il Servizio Sociale, infatti, offrendosi come facilitatore della richiesta d’iscrizione anagrafica può stabilire un primo contatto con “il cittadino debole” inserendolo più agevolmente in quelle che sono le reti di protezione sociale. La ratio è quella di servirsi di questo primo momento di contatto per crearne altri, instaurando un rapporto di fiducia col soggetto;

- in linea generale che debba essere consentita l’iscrizione della residenza nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale, conformemente all’art.43 c.c., fermi restando i controlli sulla veridicità della dichiarazione resa al momento della richiesta per la platea dei “sine titolo meritevoli di tutela” (controllo che non è assolutamente necessario, né richiesto per i senza dimora poiché la “ relazione socio-ambientale” stessa ha funzione di accertamento);

- di dare attuazione a quanto previsto dall’art. 5, co.1 quater del D.L. n.47/2014 con l’emanazione di un atto vincolante che dia indicazioni chiare ed incontrovertibili agli Uffici anagrafici deputati a rendere operativa la deroga;

- nello specifico che i divieti di residenza, allacciamento ai pubblici servizi essenziali e partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi ERP debbano essere derogati in presenza di “soggetti sine titolo meritevoli di tutela” nella fase transitoria che precede la ricollocazione;

- di considerare come “meritevoli di tutela”, alla stregua della “Direttiva 1/2022 del Sindaco di Roma”, attualmente in vigore nel Comune di Roma, ai sensi dell’art. 5, co.1 quater del D.L. n.47/2014:

✓ le persone che fanno parte di nuclei che sono seguiti dai Servizi sociali, ovvero in condizioni di particolare fragilità e vulnerabilità sociale quali la presenza di disabili, figli minori, o persone ultrasessantacinquenni;

- ✓ le persone che fanno parte di nuclei familiari con un reddito annuo complessivo non superiore al limite per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, stabilito dalla Regione Campania;
- ✓ i richiedenti asilo ed i titolari di protezione internazionale;
- ✓ le persone che fanno parte di nuclei che si trovano in condizione di precarietà abitativa sotto il profilo delle condizioni igienico-sanitarie, come nel caso dell'assenza di allacciamento ai pubblici servizi essenziali necessari per assicurare il rispetto della dignità della persona nei suoi bisogni quotidiani.

Il Presidente