Diritto perfetto, applicazione imperfetta

L'iscrizione anagrafica per domicilio tra norme, prassi e discrezionalità territoriali.

Rita Ferro, Maria Pina Masella, | 02 luglio 2026

Torniamo a parlare di iscrizione anagrafica delle persone senza dimora, un tema che avevamo già affrontato in un precedente contributo su Welforum, perché continua a rappresentare un nodo centrale e non risolto nel rapporto tra diritti, organizzazione amministrativa e possibilità effettive di percorsi di inclusione.

L'ebook studio dell'Istat "L'iscrizione anagrafica per domicilio- persone senza dimora e categorie equiparate", recentemente pubblicato e redatto in collaborazione con ANUSCA (Associazione Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe), costituisce un'occasione preziosa per riaprire la riflessione, offrendo una ricostruzione accurata del quadro normativo e delle sue applicazioni.

Allo stesso tempo, proprio alcuni passaggi del testo, in particolare quelli dedicati alla collaborazione con i servizi sociali, sollecitano una riflessione ulteriore a partire dalle pratiche concrete che coinvolgono Comuni e Servizi Sociali.

Come evidenzia lo studio Istat citato nell'ebook, le modalità di iscrizione anagrafica variano notevolmente tra i territori e le norme non sempre sono applicate o interpretate correttamente.

Il quadro che emerge è quello di un diritto formalmente riconosciuto ma, nella pratica, soggetto a interpretazioni amministrative variabili, mediazioni locali e talvolta distorsioni applicative. Ne deriva che l'accesso alla residenza dipende ancora troppo dal territorio e dalla sensibilità dei singoli uffici.

L'iscrizione anagrafica per domicilio come diritto soggettivo

Un primo punto da riaffermare riguarda la natura dell'iscrizione anagrafica: non si tratta di una concessione amministrativa, ma di un diritto soggettivo perfetto.

Il domicilio, inteso come luogo in cui la persona concentra i propri interessi e relazioni, non richiede il possesso di un alloggio stabile né una dimostrazione documentale "forte". È la dichiarazione dell'interessato a costituire il punto di partenza dell'accertamento, eventualmente accompagnata da elementi conoscitivi, ma non subordinata a ulteriori condizioni introdotte a livello locale.

Questa impostazione è coerente con la funzione stessa dell'anagrafe, che non attribuisce diritti ma fotografa situazioni di fatto. L'iscrizione anagrafica, dunque, non dipende da valutazioni discrezionali sull'opportunità sociale della richiesta né da requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge.

Il fondamento normativo dell'iscrizione anche d'ufficio

La possibilità – e in alcuni casi il dovere – dell'Ufficiale d'anagrafe di procedere all'iscrizione anche d'ufficio si fonda su un principio cardine del sistema anagrafico: l'anagrafe deve rispecchiare la realtà effettiva della popolazione residente.

La Legge n. 1228 del 1954 stabilisce l'obbligo per ogni cittadino di chiedere l'iscrizione nel Comune di dimora abituale e precisa che, in assenza di fissa dimora, la residenza coincide con il Comune di domicilio. Il D.P.R. n. 223/1989 rende operativo questo impianto, disciplinando sia la condizione delle persone senza dimora sia le procedure di iscrizione e mutazione d'ufficio.

La ratio è chiara: l'iscrizione anagrafica non è una facoltà rimessa alla disponibilità e al consenso delle parti, ma un obbligo di legge che garantisce i rapporti giuridici tra cittadino e pubblica amministrazione. L'atto anagrafico non ha natura negoziale, ma certificativa.

Il ruolo dei servizi sociali

L’ebook attribuisce ai servizi sociali un ruolo di supporto nei procedimenti di iscrizione anagrafica delle persone senza dimora, ma non definisce procedure standardizzate, demandando agli enti territoriali la costruzione di prassi condivise tra servizi sociali e anagrafe. Tale collaborazione deve favorire l’accesso al diritto alla residenza senza trasformarsi in un requisito o in un filtro selettivo, poiché l’iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo universale, indipendente dalla presa in carico sociale Come chiarisce anche il documento in esame, tale procedimento è stato ritenuto illegittimo dalla Corte d’Appello di Firenze, sezione I civile (Registro generale 2909/2018), subordinare la residenza alla valutazione o al nulla osta dei servizi sociali è illegittimo. L’obiettivo della collaborazione deve quindi essere la definizione di procedure che facilitino l’accesso ai diritti, nel rispetto dell’autonomia dell’anagrafe e della funzione di accompagnamento dei servizi sociali.

Proprio per evitare questo rischio, il confronto tra servizi sociali e uffici anagrafe deve avere come obiettivo non la delega o la subordinazione reciproca, ma la costruzione di prassi operative che facilitino l’accesso al diritto, preservando l’autonomia decisionale dell’anagrafe e la funzione di accompagnamento – e non di mediazione esclusiva – dei servizi sociali.

Il nodo della cancellazione anagrafica

In questo quadro, i servizi sociali possono svolgere un ruolo rilevante anche nei procedimenti di cancellazione anagrafica delle persone iscritte nella via fittizia. Una delle principali resistenze degli uffici anagrafe, rispetto all’uso della via fittizia, risiede infatti nella difficoltà di procedere poi alla cancellazione di persone che, per definizione, non hanno una dimora stabile. Come chiarisce l’ebook, il legislatore non ha previsto una procedura specifica per la cancellazione anagrafica delle persone iscritte nella via fittizia, né è possibile applicare le verifiche ordinarie, poiché in questi casi l’iscrizione non si basa sulla dimora abituale ma sul domicilio, per il quale la presenza fisica non è indispensabile. Inoltre, le operazioni censuarie non consentono un controllo esaustivo di tali posizioni.

Per superare questa criticità, l’ebook individua la possibilità per l’ufficiale d’anagrafe di procedere alla cancellazione d’ufficio per irreperibilità presunta, qualora vengano meno le condizioni soggettive che avevano giustificato l’iscrizione per domicilio. In particolare, decorso un periodo di due anni dall’iscrizione senza che la persona abbia dato alcun segnale di vita nel comune di iscrizione o in altri comuni, e in presenza, nel semestre successivo, dell’assenza di ogni contatto con i servizi sociali o altri servizi pubblici, con l’Agenzia delle entrate, la pubblica sicurezza o le associazioni di riferimento, l’ufficiale d’anagrafe può ritenere abbandonata la domiciliazione nel comune e avviare il procedimento di cancellazione.

In questa fase, i servizi sociali possono rappresentare una risorsa informativa importante, non per decidere sulla cancellazione, ma per contribuire a verificare l’effettiva persistenza o meno dei legami con il territorio. Anche in questo ambito, tuttavia, la collaborazione deve restare funzionale e non sostitutiva, inserendosi in un sistema di prassi condivise che consentano di tenere aggiornati i registri anagrafici senza comprimere i diritti delle persone più vulnerabili.

Un caso emblematico: il corto circuito tra diritto alla residenza, anagrafe e servizi sociali

Dopo aver ricostruito il quadro normativo e le principali criticità applicative, sentiamo l’esigenza di soffermarci su una vicenda concreta incontrata nel nostro lavoro quotidiano. Un caso che, più di molte analisi teoriche, restituisce la complessità e le contraddizioni che possono emergere quando il diritto alla residenza si intreccia con la fragilità sociale, le prassi amministrative e i limiti operativi dei servizi.

Si tratta della storia di un giovane cittadino, richiedente asilo, che vive stabilmente in un’abitazione condivisa, contribuendo alle spese pur senza contratto di locazione. Non essendo iscritto all’anagrafe non è possibile avviare per lui un percorso di inclusione sociale. Si genera per lui il classico circolo vizioso: senza residenza non può accedere ai servizi e senza servizi non riesce a integrarsi nel tessuto sociale.

L'Ufficio Anagrafe gli nega l’iscrizione per mancanza dell’assenso del proprietario di casa, requisito non previsto dalla legge. L’alternativa dell’iscrizione nella via fittizia risulta inadeguata, perché il ragazzo non è senza dimora e dovrebbe pertanto produrre una dichiarazione non veritiera.

Dal punto di vista normativo, il diritto (e dovere) alla residenza nel luogo di dimora abituale è chiaro e non dipende dal possesso di un titolo sull’immobile.

L’unica soluzione quindi pienamente conforme alla normativa sarebbe l’iscrizione anagrafica presso l’abitazione, in cui il ragazzo dimora. Un eventuale diniego da parte dell’ufficiale d’anagrafe fondato sulla mancata esibizione di un titolo di

occupazione (come un contratto di locazione) sarebbe illegittimo, poiché la legge anagrafica richiede l'accertamento della dimora abituale, non la titolarità giuridica dell'alloggio. Tuttavia, nel momento in cui l'ufficiale d'anagrafe procede all'iscrizione, è tenuto a darne comunicazione al proprietario dell'immobile, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 47/2014, convertito dalla legge n. 80/2014, che disciplina i casi di occupazione abusiva.

Qualora il proprietario, a seguito di tale comunicazione, attivasse un procedimento per occupazione illegittima, si aprirebbe un ulteriore scenario problematico. Anche in presenza di un illecito accertato sotto il profilo civilistico o penale, infatti, l'ufficiale d'anagrafe non potrebbe negare la residenza in quanto tale, ma sarebbe tenuto a rimuovere l'iscrizione dall'immobile oggetto di occupazione abusiva. In questo caso, come chiarito dalla Nota del Ministero dell'Interno n. 633 del 24 febbraio 2015, «poiché il criterio generale e prevalente del luogo di dimora abituale non può essere applicato a coloro che abitino in un luogo occupato abusivamente, non è possibile individuare altra soluzione se non l'iscrizione per domicilio, in analogia con le persone senza dimora».

Il risultato concreto sarebbe che il ragazzo, dopo aver legittimamente esercitato il proprio diritto alla residenza, si troverebbe privo di una dimora, a causa delle controversie innescate dall'attivazione del procedimento.

Il paradosso è che l'esercizio di un diritto può portare alla perdita della dimora e, dunque, a una condizione di maggiore vulnerabilità.

Appare chiaro come una collaborazione tra servizi sociali e anagrafe sia necessaria e fondamentale per garantire un'applicazione della normativa che sia effettivamente tutelante per le persone fragili.

Conclusioni: un ebook necessario, una responsabilità ancora aperta

L'ebook sull'iscrizione anagrafica per domicilio rappresenta un contributo importante e atteso perché perché ricostruisce il quadro normativo, chiarisce interpretazioni spesso controverse e richiama gli enti territoriali al rispetto dei principi che regolano il diritto alla residenza. Il suo principale merito è quello di riaffermare la natura di diritto soggettivo dell'iscrizione anagrafica e riconoscere l'iscrizione per domicilio come uno strumento ordinario di tutela delle persone senza dimora. Inoltre, valorizza la collaborazione tra uffici anagrafici e servizi sociali, sottolineando come l'effettiva applicazione di tali principi richieda ai Comuni la definizione di procedure condivise e di forme stabili di cooperazione interistituzionale, sia nelle iscrizioni sia nelle cancellazioni anagrafiche, al fine di garantire il pieno esercizio dei diritti. Anche qui, però, è evidente che l'assenza di procedure consolidate richiede un'assunzione di responsabilità da parte dei Comuni, chiamati a costruire soluzioni coerenti con i principi anagrafici e rispettose dei diritti.

A nostro avviso sarebbe stato importante che nel documento si facesse riferimento alla residenza anagrafica come livello essenziale delle prestazioni sociali (LEPS), che prevede che in ogni Comune, alle persone che lo eleggono a proprio domicilio, sia garantito il servizio e l'accompagnamento all'iscrizione anagrafica e il servizio di fermoposta, individuando nell'ufficio anagrafe di ogni Comune di specifici referenti per il riconoscimento della residenza alle persone senza dimora. Il LEPS richiede una stretta collaborazione con il segretariato sociale, con il servizio sociale professionale e i centri servizi per senza dimora per le attività di orientamento ai servizi. (Franco Pesaresi, 2025).

La residenza rappresenta una condizione fondamentale per l'accesso ai diritti sociali e per l'inclusione delle persone senza dimora; per questo tutti i Comuni sono tenuti a istituire una via fittizia come strumento di tutela. L'ebook offre un importante riferimento per uniformare le pratiche amministrative, ma la sua effettiva applicazione dipenderà dalla capacità degli enti locali di tradurre i principi in procedure operative e in una collaborazione stabile tra anagrafe e servizi sociali. In un contesto di crescente fragilità abitativa, tali indicazioni assumono un valore non solo tecnico, ma anche sociale e politico.

Ci piace infine condividere con i lettori, che la nostra scelta di utilizzare l'espressione "persone senza dimora" anziché "persone senza fissa dimora" non è terminologica, ma riflette una diversa comprensione del fenomeno. Il termine "senza dimora" evidenzia infatti la mancanza di un luogo di vita, protezione e appartenenza, mentre "senza fissa dimora" rischia di ridurre la questione a un aspetto amministrativo legato alla residenza. Molte delle persone che incontriamo nei servizi non sono prive di una dimora "fissa": sono prive di una dimora tout court. Le parole influenzano il modo in cui comprendiamo i fenomeni sociali e riconosciamo i diritti delle persone.

Bibliografia

Contributi e studi

- Istat, L'iscrizione anagrafica per domicilio – persone senza dimora e categorie equiparate, (ebook, ultima edizione disponibile 2026).
- Pesaresi F. (2024), "LEPS: servizi per la residenza fittizia per i senza dimora", in *Il Punto di Welforum: I Leps una rassegna analitica, Welforum.it,* 2025.
- Ferro R. – M.P. Masella (2025) Welforum.it, Esistere o non esistere.

Normativa di riferimento

- Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente.
- D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, Regolamento anagrafico della popolazione residente.
- Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, art. 5, convertito con modificazioni dalla Legge 23 maggio 2014, n. 80 (Disposizioni urgenti per l'emergenza abitativa).

Atti amministrativi e documenti interpretativi

Ministero dell'Interno, Nota n. 633 del 24 febbraio 2015 (iscrizione anagrafica in caso di occupazione abusiva).

Giurisprudenza

Corte d'Appello di Firenze, Sezione I civile, sentenza Registro generale n. 2909/2018