

DOSSIER

IL DIRITTO ALLA RESIDENZA

GUIDA PRATICA ALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DI STRANIERI, RICHIEDENTI E BENEFICIARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE: PRASSI, MODALITA', TESTIMONIANZE E PROPOSTE

CAMPAGNA LASCIATECIENTRARE

IL DIRITTO ALLA RESIDENZA

GUIDA PRATICA ALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DI STRANIERI, RICHIEDENTI E BENEFICIARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE: PRASSI, MODALITA', TESTIMONIANZE E PROPOSTE

CAMPAGNA LASCIATECIENTRARE, MAGGIO 2018

A CURA DI YASMINE ACCARDO, FRANCESCA MAZZUZI, GENNARO AVALLONE, DAOUDA NIANG, LUCA MANNARINO, FRANCO CIRINO, GERVASIO UNGOLO, STEFANO BLEGGI, ERMINIA RIZZI, ANNAPAOLA AMMIRATI, SIMONA MARTOLINI, MICHELA BONIFAZI,

SI RINGRAZIANO: GABRIELLA GUIDO, MARIA VALENTINA TORA, MICHELA SEMPREBON, ANTENNE MIGRANTI, OSSERVATORIO MIGRANTI BASILICATA, OSSERVATORIO DI VERONA, NAGA, ASS. KASBAH, PROGETTO MELTINGPOT, PRESIDIO PIAZZALE TRENTO, CEDISE, COSMI, ALTRALAMEZIA, EBRIMA NJIE, CORNELIA ISABELLE TOELGYES, GIACOMO DESSI, LUIGINA PEROSA, GIUSEPPE DE MOLA, CRISTINA NERI, AGATA RONSIVALLE, PAOLA ANDRISANI, ASSOCIAZIONE SENEGALESI DI SALERNO, SPORTELLO GLOBALE, GIORGIA CAMPO, SANTINO PICCOLI, ASGI, ETTE AKAMBA NYONG, KONE BOUNAMA, OSMANE DEMBELE, JOHN OWAKU, DANIELE TODISCO, FEDERICA DELLA PRIA, BEATRICE RIGOTTI, DOMENICO CAMPANA, GUIDO VARALI, EMILIA COREA, GIANLUCA VITALE, ANNA BOTTONE, AMBASCIATA DEI DIRITTI DELLE MARCHE

UNO SPECIALE RINGRAZIAMENTO AL PROF. ENRICO GARGIULO

FOTO: FABRIZIO LIUZZI

QUESTO RAPPORTO E' STATO REALIZZATO CON IL SOSTEGNO DI
OPEN SOCIETY FOUNDATIONS



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

INDICE

INTRODUZIONE 5

1. LA RESIDENZA: UN DIRITTO A ESERCITARE ALTRI DIRITTI 7
1.2 DEFINIZIONE DI RESIDENZA
1.3 COME SI OTTIENE LA RESIDENZA?

2. ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI RICHIEDENTI E BENEFICIARI DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE.....13
2.1 RICHIEDENTI ASILO: REQUISITI E DOCUMENTI NECESSARI PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA
2.2 RICHIEDENTI ASILO, TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE O UMANITARIA SENZA FISSA DIMORA 2.3 MODALITÀ DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA

3. LA CANCELLAZIONE ANAGRAFICA 19

4. PRASSI DEI COMUNI E RICHIESTE DISCREZIONALI 21

5. UN ESEMPIO DI LOTTA PER IL DIRITTO ALLA RESIDENZA: IL CASO DI MODENA 26

6. APPROFONDIMENTI SU ALCUNI CASI TERRITORIALI 28
6.1 BASILICATA
6.2 MILANO E PROVINCIA
6.3 IL CASO BRESSO
6.4 TRENTO E PROVINCIA
6.5 BARI

7. TESTIMONIANZE 37

8. PROPOSTE 40

9. PER SAPERNE DI PIÙ 43

10. NOTE 49

INTRODUZIONE

In questi anni, sui territori, ci siamo continuamente confrontati con abusi di ogni sorta a danno delle persone che arrivano nel nostro Paese o che vi vivono da molti anni senza riuscire mai a regolarizzare la propria situazione. Il nostro sistema, che convoglia ogni persona che entra in Europa nel sistema asilo, ha di fatto creato un canale unico di visione del mondo: l'ingresso va "validato" dal giudizio di una commissione, nel migliore dei casi, o dalle forze dell'ordine che, attraverso un controllo del "viso della persona e delle sue fattezze" riesce a timbrarne il grado di pericolosità.

Lo racconta bene il video documentario di Raffaella Cosentino e Alessio Genovese Eu 013 L'Ultima Frontiera. Si è poi imposto un ulteriore immaginario che è quello di persone che vivono in hotel a 5 stelle, quando sono "buoni per essere accolti" o di maxi centri di detenzione in cui rinchiudere i soggetti pericolosi.

Poco importa all'opinione pubblica che si tratti di macchine per far fare soldi a imprenditori senza scrupoli o a far pagare i debiti di passati processi a persone indagate, tutte italiane ovviamente. Ancor meno importa che quel sistema di accoglienza si traduca in opportunità di lavoro per italiani altrimenti disoccupati, che consenta di mantenere attivi servizi territoriali che altrimenti sarebbero stati soppressi (trasporti, scuole) e che conceda a molte comunità la possibilità di arricchirsi della conoscenza dell'altro, di costruire, in caso di un'accoglienza virtuosa, un mondo migliore (vedi il caso di Sutera in Sicilia).

Si dimenticano del tutto le centinaia di migranti che da decenni vivono in Italia e contribuiscono a portare avanti con noi la nostra disastrata economia, ma che non hanno diritto di voto e non accedono, se non dopo lunghissimi anni, alla cittadinanza.





Del tutto scomparso dall'immaginario comune è il senso dell'umano: i morti in mare sono la normalità, così come la morte di una donna incinta e malata respinta in frontiera dalle "solerti" forze dell'ordine o la vita nelle baracche fatiscenti dei ghetti di Rosarno e Foggia per un lavoro sfruttato e mal pagato.

È normale, infatti, che essi non abbiano casa, non abbiano cure, non abbiano un lavoro dignitoso. Il sistema italiano ci ha "insegnato" che noi non possiamo accedere ai diritti basilari, dunque insegniamo agli "altri" a non averne, con gli stessi metodi che il nostro governo usa con noi: la violenza, l'indifferenza. Inginocchiati al potere.

Qualcuno però ancora si ribella al "maestro-padre violento", perché ne riconosce la profonda ingiustizia. Tra i diritti lesi, i più odiosi sono quelli legati alle doppiezze della burocrazia, agli innumerevoli meandri di discrezionalità che determina e alimenta ogni giorno un castello kafkiano che ci lascia impotenti, increduli, storditi; perseguitati da timbri e circolari insane. Immaginate gli uffici delle municipalità: stracolmi di gente, spesso vuoti di presenza di persone di sportello, in cui si viene continuamente rimandati indietro per un bollo che manca o una firma; moltiplicate questo per ogni giorno dell'anno, elevato al numero di volte che si percorre il cammino tra un ufficio responsabile e l'altro e tra una città e l'altra; aggiungete gli uffici delle Questure e delle Prefetture e le Ambasciate e una lingua non nota.

L'incubo amministrativo vi avrà travolto, molti avranno rinunciato e qualcuno nel giro di stanze sarà stato anche imprigionato in un CPR perché nel frattempo è scaduto il suo permesso di soggiorno o non è riuscito a rinnovarlo. Burocrazia.

Questo rapporto è un piccolo libretto ribelle, uno strumento che vuole fornire indicazioni e metodi su come accedere a uno dei diritti di base, quello della residenza, che nel 2018, nell'era 3.0 continua a essere negato.

CAPITOLO I

LA RESIDENZA: UN DIRITTO A ESERCITARE ALTRI DIRITTI

L'iscrizione anagrafica, ossia l'inserimento nelle liste della popolazione residente di un determinato Comune e lo status di residenza che ne consegue sono sia un diritto (1) – cui corrisponde l'obbligo dell'ufficiale dell'anagrafe di procedere, in presenza dei presupposti di legge, all'iscrizione richiesta –, sia un dovere (2) cui i cittadini italiani e gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano sono chiamati a ottemperare. Nell'ordinamento italiano la residenza costituisce un diritto del cittadino e afferisce al diritto costituzionale che tutela la libertà di circolazione e soggiorno «in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza» (art. 16 Cost.). La residenza costituisce il presupposto per l'esercizio di numerosi diritti, pertanto può essere definita come un "diritto a esercitare altri diritti".



RESIDENZA

- Lavoro
- Casa
- Salute

PRESUPPOSTO PER

- il rilascio della carta d'identità e delle certificazioni anagrafiche;
- l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale;
- l'accesso all'assistenza sociale e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste da ogni Comune;
- l'accesso a rilevanti diritti sociali, tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- esercitare i diritti di partecipazione popolare all'amministrazione locale;
- esercitare la facoltà di presentare determinate dichiarazioni da rendersi davanti all'Ufficiale di Stato civile in materia di cittadinanza;
- chiedere e ottenere il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera;
- fare richiesta di cittadinanza;
- l'accesso ai servizi di alcuni centri per l'impiego.

Inoltre, sul piano pratico, l'esibizione di una carta d'identità è di grande aiuto nella normale ricerca di lavoro, nell'instaurazione del relativo rapporto, e la mancanza di questo documento determina una diminuzione di possibilità di inclusione sociale.

Il legame tra residenza e integrazione appare ancora più evidente se si considera che, in ragione della progressiva localizzazione del sistema di welfare, in molti casi le normative regionali e locali in materia di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali e/o all'edilizia residenziale pubblica prevedono requisiti ancora più restrittivi, tra i quali la residenza prolungata nel tempo in un determinato territorio . (3)

La mancanza di iscrizione anagrafica non preclude tuttavia l'esercizio dei diritti fondamentali garantiti a prescindere dalla condizione di regolarità del soggiorno, tra i quali:

– il diritto allo studio dei minori, che devono essere iscritti con riserva (art 45. del Regolamento di attuazione del TU Immigrazione, approvato con D.P.R. n. 394/1999). Perciò, l'iscrizione anagrafica non può essere richiesta dai Comuni come requisito per le per le iscrizioni alle scuole della fascia dell'obbligo o dell'infanzia, oppure per la concessione di agevolazioni economiche relative ai servizi a domanda individuale (mense, trasporto scolastico, etc.). Rispetto alle agevolazioni a domanda individuale quasi tutti i Comuni consentono le agevolazioni solo ai cittadini residenti (siano essi italiani o stranieri) sul punto non vi è giurisprudenza positiva. In ogni caso, tali prassi devono essere ritenute illegittime.

- Il diritto alla salute per i cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, cui sono garantite le cure urgenti ed essenziali, sebbene continuative, per malattia e infortunio, compresi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva (art. 35 TU Immigrazione). Diritto che comporta il divieto di segnalare alle autorità l'eventuale condizione di irregolarità di soggiorno. I titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, i titolari di protezione internazionale e i titolari di permesso per motivi umanitari hanno l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale (SSN) con parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani (art. 34 TU Immigrazione e art. 27 d.lgs. n. 251/2007). In mancanza di residenza, l'Accordo della Conferenza Stato-Regioni del dicembre 2012 prevede che, ai fini dell'iscrizione al SSN, si deve prescindere dall'indicazione di domicilio riportata nel permesso di soggiorno e si deve fare riferimento all'autocertificazione di effettiva dimora o alla dichiarazione di ospitalità . (4)



DEFINIZIONE DI RESIDENZA

LA RESIDENZA È IL LUOGO IN CUI LA PERSONA HA LA DIMORA ABITUALE (ART. 43, CO.2, C.C.) – CHE SI DISTINGUE DAL DOMICILIO, LUOGO IN CUI ESSA HA STABILITO LA SEDE PRINCIPALE DEI SUOI AFFARI E INTERESSI (ART. 43, CO.1, C.C.) – E SI COMPONE DI DUE ELEMENTI: UNO OGGETTIVO, LA STABILE PERMANENZA IN UN LUOGO E UNO SOGGETTIVO COSTITUITO DALLA VOLONTÀ DI RIMANERVI. PERTANTO PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA È NECESSARIO IL VERIFICARSI DI ALMENO UNO DEI SEGUENTI ELEMENTI: DIMORA ABITUALE O DOMICILIO EFFETTIVO NEL COMUNE, NASCITA NEL COMUNE. IN ASSENZA DI QUESTI PRESUPPOSTI SI PUÒ ESSERE ISCRITTI NEL REGISTRO NAZIONALE DELLE PERSONE CHE NON HANNO FISSA DIMORA . (5)

COME SI OTTIENE

LA RESIDENZA SI OTTIENE CON L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA COMUNALE, LA QUALE RICHIEDE LA VERIFICA DELL'ABITUALITÀ DELLA DIMORA DICHIARATA DALLA PERSONA CHE VUOLE ISCRIVERSI, QUINDI CHE IL RICHIEDENTE L'ISCRIZIONE VIVA ABITUALMENTE NEL LUOGO CHE HA DICHIARATO. L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI STRANIERI APPARTENENTI A UNO STATO NON COMUNITARIO, AVVIENE ALLE MEDESIME CONDIZIONI PREVISTE PER I CITTADINI ITALIANI. (6) L'UNICO ULTERIORE PRESUPPOSTO È LA VERIFICA DA PARTE DEL COMUNE, CON I SUOI DELEGATI, DELLA REGOLARITÀ DEL SOGGIORNO SUL TERRITORIO DELLO STATO. PER I CITTADINI COMUNITARI, OCCORRE LA VERIFICA DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI SPECIFICI PREVISTI DAL D.LGS. N.30/2007, CHE ATTUA LA DIRETTIVA EUROPEA RELATIVA AL DIRITTO DEI CITTADINI DELL'UNIONE E DEI LORO FAMILIARI DI CIRCOLARE E DI SOGGIORNARE LIBERAMENTE NEL TERRITORIO DEGLI STATI MEMBRI. ANCHE I TITOLARI DELLO STATUS DI RIFUGIATO, DI PROTEZIONE SUSSIDIARIA O DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI UMANITARI POSSONO CIRCOLARE E SOGGIORNARE LIBERAMENTE SUL TERRITORIO ITALIANO (ART. 29, CO. 1, D.LGS. N. 251/2007) E PERTANTO SONO TITOLARI DEL DIRITTO A ESSERE ISCRITTI NELLE LISTE ANAGRAFICHE DI UN COMUNE AL PARI DEGLI ITALIANI E DEGLI ALTRI STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI, CON ALCUNE PARTICOLARITÀ CONNESSE CON LA LORO PECULIARE CONDIZIONE. IN SOSTANZA, OLTRE L'ABITUALITÀ DELLA DIMORA, L'UNICO REQUISITO NECESSARIO ALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA È LA REGOLARITÀ DEL SOGGIORNO.

E NIENT'ALTRO! NON CI SONO ALTRI CRITERI DA VERIFICARE

ALCUNE LEGGI INTERVENUTE NEGLI ULTIMI ANNI NON HANNO AGGIUNTO L'OBBLIGO DI ULTERIORI VERIFICHE DA PARTE DEGLI ENTI COMUNALI, COME ALCUNE CIRCOLARI MINISTERIALI HANNO CHIARITO. AD ESEMPIO, LA LEGGE N. 94/2009, SECONDA PARTE DEL PACCHETTO SICUREZZA, HA INTRODOTTO LA POSSIBILITÀ DI VERIFICARE LE CONDIZIONI IGIENICO-SANITARIE DELL'IMMOBILE PRESSO CUI SI RICHIEDE L'ISCRIZIONE, MA SENZA LIMITARE IL DIRITTO ALLA RESIDENZA. INFATTI, SECONDO LA CIRCOLARE N. 1 DEL 14 GENNAIO 2013 DEL MINISTERO DELL'INTERNO «IL CONSIGLIO DI STATO HA TRA L'ALTRO EVIDENZIATO COME ALLA LUCE DELLA NORMATIVA DI SETTORE L'ISCRIZIONE NEI REGISTRI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE COSTITUISCA UN DIRITTO E UN DOVERE DI OGNI CITTADINO ITALIANO E STRANIERO REGOLARMENTE SOGGIORNANTE» EVIDENZIANDO CHE LA «MANCANZA DEI REQUISITI IGIENICO SANITARI NON PRECLUDE, IN LINEA DI PRINCIPIO, LA FISSAZIONE DELLA RESIDENZA ANAGRAFICA NEL LUOGO INIDONEO». L'ARTICOLO 5 DEL DECRETO LEGGE N. 47 DEL 2014 (CD. DECRETO LUPI) STABILISCE CHE CHI OCCUPA ABUSIVAMENTE UN IMMOBILE NON PUÒ FISSARVI LA RESIDENZA NÉ PUÒ CHIEDERE L'ALLACCIAMENTO AI PUBBLICI SERVIZI. TUTTAVIA, IL PATTO DI RISOLUZIONE DEL MINISTERO DELL'INTERNO – D.A.I.T. – DIREZIONE CENTRALE PER I SERVIZI DEMOGRAFICI, EMANATO CON NOTA CIRCOLARE N. 633 DEL 24 FEBBRAIO 2015, CHE OFFRE SPUNTI DI INDIRIZZO ERMENEUTICO A SUO TEMPO DIRAMATI CON CIRCOLARE N. 14 DEL 6 AGOSTO 2014, CHIARISCE CHE «I PRINCIPI SANCITI DALLA LEGGE ANAGRAFICA, IN PARTICOLARE DAL CHIARO DISPOSTO DELL'ART. 2 DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 1954, N. 1228, DISPONGONO CHE TUTTE LE PERSONE CHE VIVONO E CONTINUERANNO A VIVERE STABILMENTE SUL TERRITORIO DI UN COMUNE DEBBANO ESSERE ISCRITTE NELL'ANAGRAFE DI QUEL COMUNE (NELL'ANPR, QUANDO SARÀ ATTIVA L'ANAGRAFE NAZIONALE). POICHÉ IL CRITERIO GENERALE E PREVALENTE DEL "LUOGO DI DIMORA ABITUALE" NON PUÒ ESSERE APPLICATO A COLORO CHE ABITINO IN UN IMMOBILE OCCUPATO ABUSIVAMENTE, NON È POSSIBILE INDIVIDUARE ALTRA SOLUZIONE SE NON L'ISCRIZIONE "PER DOMICILIO" IN ANALOGIA PER LE PERSONE SENZA FISSA DIMORA. TALE SOLUZIONE, ALLA QUALE SI DOVRÀ RICORRERE SOLO COME EXTREMA RATIO, GARANTISCE IL RISPETTO DEL DIRITTO ALL'ISCRIZIONE ANAGRAFICA E, DI CONSEGUENZA, DI TUTTI I DIRITTI COSTITUZIONALMENTE GARANTITI (DIRITTO ALL'IDENTITÀ, AL VOTO, ALL'ASSISTENZA SANITARIA, CITTADINANZA) PER I QUALI ESSA COSTITUISCE IL PRESUPPOSTO FONDAMENTALE».

CAPITOLO II

ISCRIZIONE ANAGRAFICA PER I RICHIEDENTI E BENEFICIARI DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE



Il diritto alla residenza, quindi l'iscrizione anagrafica, è garantito anche ai richiedenti e ai beneficiari della protezione internazionale, da fonti internazionali e dall'ordinamento italiano, fino a definire un quadro normativo sempre più certo - almeno formalmente- (7) e dettagliato anche con l'emanazione di circolari e interpretazioni del Ministero dell'Interno.

Il tema della residenza è trattato anche dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato del 28/07/1951 (ratificata con legge n. 722/1954) che garantisce l'assistenza amministrativa ai rifugiati (artt. 25, 26, 27) . (8)

Sul piano delle fonti interne, il diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti la protezione internazionale trova conferma nel d.lgs. n. 142/2015, che disciplina il sistema di accoglienza e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale in attuazione della normativa comunitaria. All'art. 5 dispone che per il richiedente accolto nei centri (CARA, SPRAR e CAS), cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo (art. 4, comma 1), o la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda, che costituisce permesso di soggiorno provvisorio (art. 4, comma 3), il centro o la struttura che lo ospita rappresenta luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica (ai sensi del Regolamento anagrafico, D.P.R. n. 22/1989 e del d.lgs. n. 286/1998 art. 6 comma 7).

Il cosiddetto decreto Minniti-Orlando (D.L. n. 13/2017 convertito nella legge n. 46/2017) ha integrato il d.lgs. n. 142/2015 con l'art. 5bis, rubricato «iscrizione anagrafica», chiarendo che l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente del richiedente protezione internazionale ospitato nei centri (CARA, SPRAR, CAS) può avvenire applicando l'istituto della convivenza anagrafica (art. 5 del Regolamento anagrafico, D.P.R. n. 223/1989), se non iscritto individualmente (comma 1).

In capo al responsabile della convivenza sorge l'obbligo di comunicare ogni variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti (comma 2).

Il responsabile dovrà comunicare la revoca delle misure di accoglienza o l'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale, che costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto (art. 5 bis comma 3).

In questo caso, come chiarisce il Ministero dell'Interno con la Circolare del 18 maggio 2017, con l'applicazione del nuovo art. 5bis comma 3, viene introdotta una speciale disciplina della cancellazione anagrafica con effetto immediato.

Quindi l'iscrizione all'anagrafe può essere fatta individualmente (su stanza dell'interessato) e anche nella forma della convivenza anagrafica, tramite comunicazione del responsabile della convivenza, risultando i centri di accoglienza dimora abituale. Tale possibilità era già stata chiarita dalle indicazioni contenute nelle Linee Guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari della protezione internazionale, del dicembre 2014, pubblicate dal Ministero dell'Interno insieme a SPRAR (Sistema protezione per richiedenti asilo e rifugiati), ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), UNHCR (Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati) e ANUSCA (Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe) . (9)

Appare importante sottolineare che per i richiedenti accolti presso i centri di accoglienza, l'iscrizione nel registro delle convivenze anagrafiche è solo una opzione e non un obbligo e che appare preferibile procedere con l'iscrizione individuale. Inoltre, l'ipotesi speciale di cancellazione immediata si riferisce solo a coloro i quali risultano iscritti nel registro delle convivenze anagrafiche e che si allontanano ingiustificatamente dal centro di accoglienza o ne vengono allontanati a seguito di provvedimento di revoca delle misure di accoglienza, non in caso di cessazione delle misure di accoglienza per decorrenza dei termini.

Nel caso, invece, di accoglienza in appartamento e non in un centro collettivo, non si applica la disciplina della convivenza anagrafica, ma quella dell'iscrizione ordinaria (10) , su istanza dell'interessato, che potrà esibire il provvedimento di accoglienza per dimostrare il titolo di occupazione dell'alloggio.

2.1 RICHIEDENTI ASILO: REQUISITI E DOCUMENTI NECESSARI PER L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA

Come già visto, i titolari di protezione internazionale o umanitaria e i richiedenti asilo accedono al diritto alla residenza alle stesse condizioni dei cittadini italiani e degli altri stranieri regolarmente soggiornanti (11) , i cui presupposti sono la dimora abituale e, per i cittadini provenienti da paesi terzi, la regolarità del soggiorno.

Al momento della richiesta di iscrizione anagrafica viene richiesto di esibire i seguenti documenti: – titolo di soggiorno o ricevuta di avvenuta richiesta di rilascio/rinnovo; – passaporto o documento equipollente, se in possesso (Reg. anagrafico art. 11, D.P.R. n. 223/89); – in caso di iscrizione di nucleo familiare: copia degli atti originali tradotti e legalizzati comprovanti lo stato civile e la composizione familiare, di cui è in possesso - art. 14, Regolamento anagrafico) (12)

Nel caso in cui, come spesso accade, i richiedenti la protezione internazionale siano impossibilitati a comprovare la propria identità mediante l'esibizione di passaporto o di un documento equipollente è previsto che possano essere identificati mediante il permesso di soggiorno.



IL DIRITTO ALLA RESIDENZA



Il Ministero dell'Interno, con la Circolare del 17 agosto 2016, ha ribadito a questo proposito che «il permesso di soggiorno è titolo valido e sufficiente per procedere all'identificazione del richiedente», come già sancito dal d.lgs. n. 142/2015 (art. 5, comma 3), secondo il quale l'iscrizione spetta al richiedente cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio italiano per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda, o anche la ricevuta attestante la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale, che costituisce permesso di soggiorno provvisorio.

Quindi, costituisce documento valido per procedere all'iscrizione anagrafica sia il permesso di soggiorno per richiesta asilo, sia la ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione.

Le Questure, infatti, entro 3 giorni dalla presentazione della domanda di protezione devono (o dovrebbero) rilasciare un attestato nominativo (art. 4 d.lgs. n. 140/2005), che certifichi la condizione di richiedente asilo, anche in mancanza di un permesso di soggiorno (13) .

Nel caso in cui il richiedente non riesca a rinnovare il permesso iniziale alla scadenza per motivi a lui non imputabili (14), come ritardi della Questura competente (15) tale ritardo non pregiudica il diritto a permanere sul territorio italiano e a beneficiare di tutti i diritti e le facoltà che la legge gli riconosce, anche nelle more del procedimento di rinnovo del permesso, compreso il diritto all'iscrizione anagrafica. (16)

2.2 RICHIEDENTI ASILO, TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE O UMANITARIA SENZA FISSA DIMORA

Anche per il richiedente asilo o titolare di protezione internazionale o umanitaria senza fissa dimora è possibile accedere all'iscrizione anagrafica. In questo caso il presupposto oggettivo per l'iscrizione è il domicilio, quindi, l'effettiva presenza nel territorio comunale (art. 43 cod.civ.; art. 14 Cost.).

«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» (legge anagrafica 1228/19554 art. 2, co. 3, modificato dalla legge n. 94/2009).

Ad ogni modo, oltre l'accertamento della presenza effettiva nel territorio non è necessaria anche la verifica dell'abitualità del domicilio perché si tratta di una libera elezione da parte della persona senza fissa dimora (Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'Amministrazione civile, circolare n. 1/1997).

La giurisprudenza ha precisato che il domicilio è il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale «delle proprie relazioni familiari, sociali ed economiche» (Cass. Civ. Sez. III, 08/03/2005 n. 5006), per esempio il comune in cui si è iscritti a corsi scolastici, al servizio sanitario o dove si svolge attività lavorativa. In questi casi l'iscrizione anagrafica avviene ricorrendo a un indirizzo convenzionale, generalmente una via territorialmente non esistente e appositamente istituita dalle amministrazioni locali. Un indirizzo che garantisce il rilascio della carta d'identità e l'accesso a tutti i diritti e le prestazioni conseguenti l'iscrizione anagrafica.

Non tutti i Comuni hanno provveduto a istituire l'indirizzo convenzionale e la Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD) ha messo a disposizione un utile strumento, una banca dati, consultabile online, in cui sono presenti i Comuni che hanno, appunto, istituito la via fittizia (https://www.fiopsd.org/elenco-vie-fittizie/).

2.3 MODALITÀ DI ISCRIZIONE ANAGRAFICA

L'art. 5 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n.5, convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35, introduce nuove disposizioni in materia anagrafica, riguardanti le modalità con le quali effettuare le dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13, comma 1, lett. a), b) e c), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, nonché il procedimento di registrazione e di controllo successivo delle dichiarazioni rese. Le novità introdotte dai commi 1 e 2 dell'art.5, riguardano la possibilità di effettuare le dichiarazioni anagrafiche di cui all'art. 13, c. 1, lett. A), b) e c) del regolamento anagrafico, attraverso la compilazione di moduli conformi a quelli pubblicati sul sito internet del Ministero dell'Interno, che sarà possibile inoltrare al Comune competente con le modalità di cui all'art. 38 del D.P.R. n. 445/2000.

I moduli devono essere compilati, sottoscritti e presentati presso l'ufficio anagrafico del Comune ove il richiedente intende fissare la propria residenza, ovvero inviato agli indirizzi pubblicati sul sito istituzionale del Comune per raccomandata A/R, per fax o per via telematica.

Quest'ultima possibilità è consentita a una delle seguenti condizioni:
a) che la dichiarazione sia sottoscritta con firma digitale;
b) che l'autore sia identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica, della carta nazionale dei servizi, o comunque con strumenti che consentano l'individuazione del soggetto che effettua la dichiarazione;
c) che la dichiarazione sia trasmessa attraverso la casella di posta elettronica certificata del richiedente;
d) che la copia della dichiarazione recante la firma autografa del richiedente sia acquisita mediante scanner e trasmessa tramite posta elettronica semplice.

Alla dichiarazione deve essere allegata copia del documento d'identità del richiedente e delle persone che trasferiscono la residenza unitamente al richiedente che, se maggiorenni, devono sottoscrivere

il modulo. Il cittadino proveniente da uno Stato estero, ai fini della registrazione in anagrafe del rapporto di parentela con altri componenti della famiglia, deve allegare la relativa documentazione, in regola con le disposizioni in materia di traduzione e legalizzazione dei documenti.

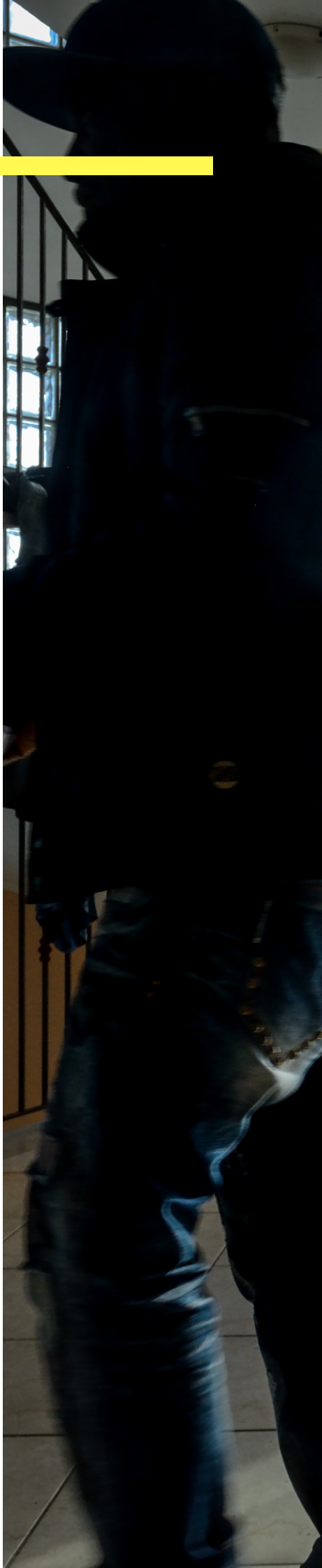
CAPITOLO III

LA CANCELLAZIONE ANAGRAFICA

Infine, affrontiamo il tema della cancellazione anagrafica, trattato in maniera troppo semplicistica dalla cd. Legge Minniti-Orlando (L. 46/2017), nonostante preveda anche la possibilità di nuova iscrizione. La cancellazione anagrafica, regolata dal D.P.R. n. 223/1989 (art. 11) può avvenire per: morte; trasferimento della residenza; irreperibilità accertata (tramite comunicazione di avvio del procedimento e l'irreperibilità deve perdurare da almeno un anno) e per mancato rinnovo della dichiarazione della dimora abituale nel caso della popolazione straniera.

Per i cittadini non comunitari è, infatti, prevista la cancellazione dai registri della popolazione residente nel caso di mancato rinnovo della dichiarazione di dimora abituale (entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno) dopo sei mesi dalla scadenza del titolo di soggiorno.
Ricordando che nessuna cancellazione può essere effettuata nelle more del rinnovo del titolo di soggiorno.

Al fine di istruire il procedimento di cancellazione sono solitamente disposti ripetuti accertamenti utili a dimostrare che l'interessato è effettivamente irreperibile.
Si ritiene raggiunta la prova di irreperibilità quando, in occasione degli accertamenti non si sia trovata la persona – ovvero si sia raggiunta prova dell'assenza – per almeno un anno. Tale termine è indicato nella circolare Istat n. 70/1989 «Le cancellazioni per irreperibilità dei cittadini italiani o stranieri devono essere effettuate quando sia stata accertata l'irreperibilità al loro indirizzo da almeno un anno e non si conosca l'attuale dimora abituale».



Una volta formata la prova e raggiunto il convincimento dell'irreperibilità, l'Ufficiale d'anagrafe adotta il provvedimento finale di cancellazione, adeguatamente motivato, che verrà notificato all'interessato, ai sensi dell'art. 143 c.p.c.

Entro i 30 giorni successivi al perfezionamento della notifica è possibile ricorso avanti al Prefetto competente per territorio, ai sensi degli artt. 1 e 2 del D.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199; in via ulteriore è possibile ricorso avanti al TAR ai sensi della L. 6/12/71 n. 1034 e successive modificazioni. Il provvedimento di cancellazione per irreperibilità è immediatamente eseguibile ed esecutivo e la decorrenza della cancellazione è dalla data del provvedimento di cancellazione.

Tuttavia, il concetto di residenza storicamente definito dalla Cassazione non limita la libertà di movimento perché mette insieme l'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e «l'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali».

Viene poi specificato che la stabile permanenza sussiste «anche quando la persona si rechi a lavorare o a svolgere altra attività fuori del Comune di residenza, sempre che conservi in esso l'abitazione, vi ritorni quando possibile e vi mantenga il centro delle proprie relazioni familiari e sociali».

Rispetto a questo complesso sistema di disciplinamento della cancellazione anagrafica, la Legge Minniti-Orlando ha introdotto una cancellazione con effetti immediati, che garantisce gestori e proprietari di centri di accoglienza e di appartamenti, ma di fatto pone un abuso sui diritti del richiedente asilo a mantenere la residenza in un luogo, lasciandogli quella libertà utile per i suoi spostamenti lavorativi o affettivi.

In diversi casi abbiamo segnalato come alcuni gestori abbiano revocato l'accoglienza con prassi del tutto illegittime (proteste fasulle, presunta mancata partecipazione alle attività di pulizia, etc), facendo contemporaneamente perdere quella dimora su cui ruotano una serie di documenti, certificazioni, che richiedono l'iscrizione anagrafica.

CAPITOLO IV

PRASSI DEI COMUNI E RICHIESTE DISCREZIONALI

Una serie di amministrazioni comunali ha adottato misure volte a restringere i requisiti per l'iscrizione anagrafica, soprattutto nell'ultimo decennio: non c'è omogeneità di prassi sul territorio nazionale.

Si registra una varietà di interpretazioni della residenza fornite dagli attori formalmente incaricati di gestire le procedure per il suo riconoscimento, evidenziando grande distanza tra tali interpretazioni e ciò che prevedono le leggi vigenti.

Riguardo l'iscrizione anagrafica degli stranieri, tutte le prassi comunali che prevedono richieste aggiuntive di documenti o di condizioni non previste dalla legge, oltre la dimora abituale e la regolarità del soggiorno, devono ritenersi illegittime (Circ. Min. Interno n. 8 del 1995 e n. 2 del 1997). Invece, ciò che accade è che molti Comuni impongono, a coloro che chiedono di essere iscritti nei registri anagrafici, la dimostrazione del possesso di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, rendendo più difficoltoso o addirittura negando l'accesso all'iscrizione a particolari categorie della popolazione presente nel territorio, tra le quali senza fissa dimora, stranieri, richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale.



Va qui fatto notare che se il requisito per l'iscrizione anagrafica fosse una casa, i poveri ne sarebbero ovviamente privati e la residenza smetterebbe di essere un diritto garantito. Infatti, una volta verificata l'abitualità del luogo indicato come dimora, la sua natura non può essere d'ostacolo all'iscrizione anagrafica, anche se si trattasse di «un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulottes» (Circolare del Ministero dell'Interno n. 8 del 1995).

Ancora oggi non tutti i Comuni hanno istituito una via fittizia o liste per l'iscrizione dei senza fissa dimora, rifiutandosi di ottemperare volontariamente a un dovere (è il caso ad esempio della città di Pordenone). In altri casi si continua a chiede il passaporto, nonostante le indicazioni a riguardo già della Convenzione di Ginevra agli art. 25, 26, 27 (17) e i pareri del Ministero dell'Interno in risposta al quesito «iscrizione – permesso di soggiorno per motivi umanitari» del 4/06/2006 e del 18/2/2004 «Iscrizione di cittadini extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato» . (18)

Un discorso a parte merita la questione della residenza legata ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) per richiedenti asilo, dove continua a essere disatteso il diritto alla residenza,

Nonostante le Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale del 2014, redatte dal Ministero dell'Interno in collaborazione con UNHCR, ASGI, ANUSCA e SPRAR e una circolare (n. 5 del 18/05/2017) dello stesso Ministero, in cui viene chiarito che la convivenza anagrafica, così come disposta dal regolamento anagrafico (D.P.R. n. 223/1989), viene applicata sia ai centri di prima accoglienza, che a quelli temporanei e agli SPRAR, rappresentando detti luoghi, a tutti gli effetti di legge, "dimora abituale" (l'art. 6, comma 7 del Testo Unico delle leggi sull'immigrazione emanato con d.lgs. n. 286/1998) dei richiedenti asilo e rifugiati o titolari di protezione umanitaria, dopo tre mesi di permanenza. Nel caso dei centri di accoglienza si aggiunge all'inadempienza degli enti locali quella dei gestori, che spesso ignorano del tutto le norme relative al diritto alla residenza.

Nel Comune di Cagliari, nonostante le iscrizioni anagrafiche dei richiedenti asilo avvengano solitamente nel rispetto delle norme vigenti, si sono riscontrate alcune difficoltà nei casi di iscrizione tramite convivenza anagrafica a seconda degli uffici o degli ufficiali delle anagrafi preposti a tali pratiche, proprio a causa delle differenti interpretazioni delle norme. In diversi casi solo in seguito alle sollecitazioni della società civile si è riusciti a far valere il diritto alla residenza, che ha incontrato un ulteriore ostacolo: i tempi di rinnovo dei permessi di soggiorno da parte delle Questure, che lasciano, talvolta per molti mesi (fino a un anno), i richiedenti asilo, con un "permesso scaduto", che gli uffici anagrafe non possono utilizzare per l'iscrizione. In questi casi abbiamo assistito alle prassi più diverse da Comune a Comune o da ufficio a ufficio.

Ad esempio nella sola città di Roma la municipalità 6 non accetta il cedolino della Questura, mentre altre municipalità sì. Sempre a Roma l'iscrizione alla via fittizia per chi è senza fissa dimora è spesso ostacolata da continui rimandi da un ufficio all'altro. A Roma inoltre è richiesta iscrizione anagrafica anche per usufruire di servizi al SERT ed al Consultorio. In seguito alla denuncia di A Buon Diritto, Alter Ego e Baobab la questura che richiede la residenza, talvolta non riconoscendo nemmeno la via fittizia come valida, per il rinnovo del permesso di soggiorno, sta accettando le autocertificazioni..

in particolare per i documenti richiesti in caso di rinnovo del permesso di soggiorno. In diversi Comuni non viene rilasciata la carta di identità ai richiedenti asilo che, dovendo rinnovare il permesso di soggiorno, sono in possesso solo della ricevuta del rinnovo (es. provincia di Savona, Pordenone, Torino).

In alcuni Comuni, invece, concedere la residenza è considerato "pericoloso" come in Veneto (19) o in Trentino, dove la "pericolosità" riguarda la possibilità, dopo 3 anni di residenza, di accedere a un reddito di garanzia.

La difformità delle prassi determina una sorta di regno dei sindaci sovrani o addirittura di municipalità sovrane.

il diritto alla residenza, nonostante non sia stato in passato praticamente quasi mai garantito ai richiedenti asilo, rappresenta per le Questure uno dei criteri discrezionali illegittimi per accedere al rinnovo del permesso di soggiorno, rimbalzando quindi la questione agli uffici anagrafe e dove non vi è alcuna traccia di iscrizione all'anagrafe. Le prassi illegittime delle Questure sono tanto numerose da richiedere comunque un rapporto specifico a parte. Per esempio della precedente città in cui è stata fatta richiesta d'asilo e dove non vi è alcuna traccia di iscrizione all'anagrafe.

È bene sottolineare che l'iscrizione anagrafica non è elemento rilevante per il rilascio o per il rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta asilo o protezione internazionale, mentre al contrario, è presupposto per il l'iscrizione anagrafica la regolarità del soggiorno (20). Problematica, per fortuna residuale, grazie a un lento uniformarsi delle prassi, riguarda invece la questione della consegna della carta d'identità "plastificata" legata al codice fiscale alfanumerico. In alcuni Comuni del Nord-est si sta definitivamente sostituendo la carta d'identità cartacea con quella elettronica, il cui accesso è permesso ai possessori di codice fiscale alfanumerico. Chi, quindi, possiede ancora il codice fiscale numerico, non correttamente informato della possibilità di mutarlo, tramite modulo all'Agenzia delle entrate in codice alfanumerico, non riesce a ottenere la carta d'identità, E' vero che alcune Agenzie delle entrate non posseggono questo modulo, rimandando il codice alfanumerico a chi possiede un lavoro. in un girone infernale di rimandi guidato dalla mancata informazione degli organi preposti dell'ufficio anagrafe e dell'Agenzia delle Entrate. Si sottolinea che dal mese di agosto 2017 le Questure dovrebbero produrre esclusivamente un codice fiscale alfanumerico. Si segnala, inoltre che, sempre più spesso, la mancata iscrizione anagrafica e di conseguenza l'impossibilità di avere la carta d'identità compromette anche la possibilità di lavorare, impedendo l'iscrizione ai Centri per l'Impiego. Va sottolineato che gli stessi database di molti centri dell'impiego richiedono la residenza anche solo come passaggio tecnico per andare avanti nell'inserimento dati.

A Napoli e provincia prevalgono esempi diversi, che sono positivi solo grazie alla solerzia degli operatori e degli attivisti. Nella provincia si continua a non effettuare iscrizione anagrafica e la discrezionalità dipende in particolare da inadempienze degli enti gestori, oltre a un'erronea interpretazione delle norme da parte degli enti direttamente competenti. In molti paesi nella provincia di Caserta non viene data la residenza, mentre fa eccezione la stessa Caserta, in cui funziona anche per i senza fissa dimora.

Nella provincia di Milano il diritto all'iscrizione anagrafica viene spesso violato dalle varie amministrazioni comunali. Alcuni centri di accoglienza non forniscono agli accolti la documentazione necessaria a richiedere l'iscrizione anagrafica, oltre al verificarsi di trattamenti diversi per alcuni accolti all'interno dello stesso CAS. In altri casi ancora, l'amministrazione limita il numero di persone che, per ogni struttura, può avere l'iscrizione anagrafica. I richiedenti asilo che si trovano in accoglienza sono comunque più tutelanti rispetto a chi si trova a vivere in condizioni di informalità.

Nella città di Milano, per esempio, non è prevista l'iscrizione a una residenza fittizia per i senza fissa dimora. La limitazione del diritto alla residenza ostacola inevitabilmente l'accesso alla richiesta di asilo e all'accoglienza, dato che a oggi, presso la Questura di Milano non è possibile avere il permesso per richiesta asilo o il rinnovo dei permessi di soggiorno, senza una residenza o quantomeno senza una dichiarazione di ospitalità.

A Bresso le persone accolte continuano a essere senza residenza a causa dell'assenza di presa in carico sia della CRI (Croce Rossa Italiana) sia del Comune, nonostante le lunghe permanenze all'interno del centro. Sono molti i presidi delle reti che seguono costantemente la situazione di chi vive in questo centro, ciononostante, non si è ancora riusciti a superare le resistenze poste dal Comune di Bresso all'ottemperamento degli obblighi di legge e rilasciare la residenza ai richiedenti asilo, che dovrebbero poter contare sulla dichiarazione di ospitalità della struttura (CRI).

In Basilicata è particolarmente critica la condizione della popolazione dei braccianti, composta in maggioranza da lavoratori con un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, mentre cresce ogni anno il numero dei lavoratori richiedenti asilo o di chi ha un permesso di soggiorno per protezione Umanitaria. Nei diversi territori interessati dal transito degli immigrati per motivi di lavoro si osserva un'enorme quantità di differenze sulle risposte rispetto alla residenza. Sembra ormai assodato che i lavoratori immigrati con permesso di soggiorno con motivazione di Lavoro Subordinato non possono accedere alla residenza tramite l'iscrizione anagrafica alla via fittizia. Infatti, l'accesso all'iscrizione all'anagrafica del Comune, per questa categoria di lavoratori, è legata a contratti di coabitazione e di ospitalità che generano un intenso mercato di compravendita di questo documento.

A Pordenone viene segnalata un'enorme difficoltà per accedere alla residenza fittizia, per cui chi si trova fuori accoglienza per rinnovare il permesso non ha la possibilità di avere una residenza o ospitalità, se non grazie alla rete degli attivisti locali, che danno, appunto, l'ospitalità. Inoltre, la Questura di Pordenone per il rinnovo chiede ospitalità o residenza.

Nella Provincia di Trento a tutte le persone richiedenti protezione internazionale accolte nelle strutture adibite all'accoglienza viene garantita l'iscrizione anagrafica da quando viene rilasciato il primo permesso di soggiorno. Si riscontrano difficoltà per le persone sena fissa dimora alle quali il Comune di Trento chiede la presenza ininterrotta nel territorio per oltre 12 mesi.

CAPITOLO V

UN ESEMPIO DI LOTTA PER IL DIRITTO ALLA RESIDENZA: IL CASO DI MODENA

La storia della battaglia per il diritto alla residenza dei richiedenti asilo a Modena mostra che la costruzione di una rete tra il protagonismo migrante, la società civile e le competenze legali possono ottenere risultati importanti (21).

A Modena e Provincia sono stati numerosi i casi di mancata iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo aventi dimora abituale nei centri di accoglienza (CAS) del territorio.

Solo dal maggio del 2017 sono riusciti a ottenere l'iscrizione anagrafica, negata per lungo tempo, grazie a un lungo percorso di pressione a opera di diversi componenti della società civile, richiedenti asilo, ASGI, fino ad arrivare al coinvolgimento dell'UNHCR.

Dal dicembre 2016 si sono susseguite segnalazioni alle istituzioni locali, incontri, manifestazioni. Ma solo dopo una lettera di diffida (vedi fac-simile) dell'avvocato Massimo Cipolla, in accompagnamento a richiedenti asilo che si sono nuovamente recati in Comune, l'ufficio anagrafe ha iscritto tutti gli ospiti accolti in città e provincia.



Inoltre i lunghi tempi per il rilascio del primo permesso di attesa commissione (addirittura 9 mesi nel caso della città di Modena), nonché i tempi lunghissimi per il rinnovo (al mese di giugno circa 300 persone erano in attesa di rinnovo del permesso scaduto da 4 mesi o addirittura un anno), hanno di fatto continuato a rallentare l'iscrizione anagrafica per molti richiedenti. I tempi di rilascio del permesso hanno influito pesantemente sulla corretta assistenza sanitaria alla persona, che a lungo hanno avuto come unico riferimento il centro di Porta Aperta con medici volontari, senza poter iniziare percorsi terapeutici specifici.

La mancanza di iscrizione anagrafica ha reso molto difficile, e in alcuni casi impossibile, l'accesso al processo di inclusione: le molte testimonianze raccolte hanno evidenziato: la perdita di possibilità di contratti di lavoro a tempo determinato e anche l'impossibilità di accedere alla banca dati di alcune agenzie del lavoro e quindi di usufruire del servizio dei Centri per l'impiego.

Questi fenomeni hanno fortemente provato i giovani ospiti dei centri, che in diversi casi hanno preferito abbandonare il territorio per cercare miglior fortuna o sono caduti in depressioni profonde, con totale disinteresse per qualsiasi tipo di attività.



CAPITOLO VI

APPROFONDIMENTI SU ALCUNI CASI TERRITORIALI



6.1 BASILICATA. RESIDENZA E SFRUTTAMENTO AGRICOLO IL CASO LUCANO NELL'AREA DEL VULTURE ALTO BRADANO, NORD DELLA BASILICATA E DEL METAPONTINO

La popolazione dei braccianti è molto varia sia per quanto riguarda i diversi territori che questi lavoratori si trovano ad attraversare sia per la loro composizione rispetto alle motivazioni per cui sono presenti sul suolo Italiano.

Rispetto ai diversi territori in cui gli immigrati si ritrovano a transitare per motivi di lavoro, rispetto all'accesso all'anagrafe osserviamo una quantità di differenze che per chi è esterno può rimanere solo esterrefatto rispetto alle molteplicità di risposte sul tema.

Rispetto alla composizione della popolazione di questi lavoratori, la maggioranza ha un permesso di soggiorno per motivi di Lavoro Subordinato, un nutrito gruppo, che cresce ogni anno ma non è ancora maggioranza, è di lavoratori Richiedenti asilo o chi ha un permesso di soggiorno per protezione Umanitaria.



Spacchettando la tematica e volendola mantenere all'interno delle due categorie rispetto alle motivazioni del loro soggiorno, vediamo che ormai sembra essere assodato che i lavoratori immigrati con permesso di soggiorno con motivazione di Lavoro Subordinato non possono accedere alla residenza tramite l'iscrizione anagrafica alla via fittizia. L'accesso all'iscrizione anagrafica del Comune, per questa categoria di lavoratori, è legata a contratti di coabitazione e di ospitalità che generano un intenso mercato di compravendita di questo documento.

Molteplici sono le richieste da parte di lavoratori che hanno un permesso di soggiorno per motivi di Lavoro Subordinato che pervengono all'Osservatorio Migranti Basilicata (OMB) e che in qualche modo, pochi, si riesce a inserire in un percorso di abitazioni di social housing. Sempre più spesso queste richieste si risolvono attraverso altre strade: acquistare l'ospitalità.

La richiesta di un accesso all'iscrizione all'anagrafe del Comune per i Lavoratori Subordinati parte da alcuni anni addietro (2013 la prima Vertenza che registriamo con la Prefettura di Potenza) e sempre più spesso questa vertenza ha raggiunto i tavoli della prefettura di Potenza, della Regione Basilicata e degli Enti periferici quali i Comuni. Ma poco hanno sortito queste richieste.

Come vedremo in seguito le istituzioni hanno "promesso" l'accesso alla via fittizia solo attraverso pratiche di contropartite (22) . Comunque non si conoscono iscrizioni all'anagrafe per lavoratori con permesso di soggiorno per motivi di Lavoro Subordinato. I temi riguardanti la Residenza non hanno mai trovato riscontro nell'Accordo Quadro del 2015 Protocollo Sperimentale Contro il Caporalato e lo Sfruttamento Lavorativo in Agricoltura – Cura – Legalità – Uscita dal Ghetto (23) .

COMUNI DI PALAZZO SAN GERVASIO E DI VENOSA

Solo nel 2014 il Comune di Palazzo San Gervasio adotta la Via Fittizia, via dell'Accoglienza, e nel 2016 lo fa il Comune di Venosa con la Delibera del Consiglio Comunale n. 47 del 13/06/2016. Questi due Comuni si trovano al centro della crisi estiva sulla mano d'opera impiegata alla raccolta del pomodoro e per il quale ha visto nascere, grazie alla mancanza di politiche idonee sull'abitazione, numerosi insediamenti informali di cui i più grandi sono quello di Boreano (sgomberato nel 2016) e quello di Strada Mulini Matinelle, che invece ha visto raddoppiare le presenze nel 2017. Per cui in questi Comuni si sono registrati casi in cui la scadenza dei termini del permesso di soggiorno coincideva con la presenza del lavoratore nei territori comunali di cui sopra e che, in questi, hanno provato a fare la richiesta di iscrizione all'anagrafe e quindi a chiedere l'accesso alla residenza.

Molto spesso, oggi superato almeno in Lucania, l'ufficio anagrafe chiedeva, alla richiesta di iscrizione all'anagrafe, un permesso di soggiorno non scaduto alla data della richiesta, e quando si andava in Questura per rinnovarlo veniva chiesta una residenza, creando così un corto circuito in cui per alcuni era impossibile rinnovare il documento nella provincia di Potenza (24) .

La questione residenze è servita solo ad attirare il lavoratore all'interno dei Centri di Accoglienza per Lavoratori Stagionali istituiti dalla Task Force regionale a Venosa e a Palazzo San Gervasio e oggi solo a Palazzo San Gervasio.

All'interno di questi Centri di Accoglienza, nel Comune di Venosa, sono stati accolti lavoratori che non riuscivano a rinnovare il permesso di soggiorno per mancanza di residenza o scaduto per altri motivi (casi registrati a macchia di leopardo in diversi territori, tra cui il Comune di Roma).

Dal 2014 al 2016 nel Centro di Accoglienza di Venosa non sono giunte notizie di ospiti che si sono visti rinnovare il permesso di soggiorno, pure se in alcuni casi sono stati rilasciati fogli attestanti il domicilio presso il Centro di Accoglienza.

A oggi non vengono più dati certificati che attestano la presenza sul territorio comunale del lavoratore che ne fa richiesta. I dipendenti dell'Ufficio Anagrafe rispondono che l'iscrizione alla via fittizia viene accordata solo per il periodo di apertura del Centro di Accoglienza.

Dal 2017 il Centro di Accoglienza viene chiuso e non sarà più riaperto. Anche nel Comune di Palazzo San Gervasio, l'iscrizione alla residenza fittizia (istituita nel 2014) ha funzionato per tutti gli aventi diritto fino all'agosto del 2017, quando non sono state più concesse. Molti lavoratori provengono da CAS, come quelli della zona di Pignola.

6.2 MILANO E PROVINCIA

Il diritto all'iscrizione anagrafica viene spesso violato dalle varie amministrazioni comunali di Milano e provincia. Succede anche che alcuni centri di accoglienza non forniscano agli accolti la documentazione necessaria a richiedere l'iscrizione anagrafica.

All'interno dello stesso CAS possono verificarsi trattamenti diversi per cui alcuni accolti, per puro caso, possono avere, o non avere, l'iscrizione anagrafica. In alcuni casi ancora, l'amministrazione limita il numero di persone che, per ogni struttura, può avere l'iscrizione anagrafica.

Tuttavia, in un gioco al ribasso, la condizione di chi è in accoglienza è più tutelante rispetto a chi si trova a vivere in condizioni di informalità. In caso di dublinati di rientro o persone senza fissa dimora non è prevista, per quanto riguarda la città di Milano, l'iscrizione a una residenza fittizia.

Cresce così a dismisura il numero delle persone soggiornanti che non possono avere la residenza. Si consideri che presso la Questura di Milano a oggi non è possibile avere il permesso per richiesta asilo senza una residenza o quantomeno dichiarazione di ospitalità, figuriamoci rinnovare i permessi di soggiorno.



La dichiarazione di ospitalità viene richiesta, anche in fase di richiesta asilo, per incardinare la richiesta alla Questura di Milano. Se risulta che la richiesta è iniziata altrove, e la persona non può dimostrare di vivere a Milano, viene rimpallata ad altre Questure che, a loro volta, rimandano il richiedente a Milano. Grave problema considerando che, a eccezione di chi è accolto in un CAS o può produrre una dichiarazione di ospitalità (come? spesso a pagamento) (25), non è più possibile presentare una dichiarazione fittizia di enti o associazioni come Casa della Carità.

Questo crea un inevitabile circolo vizioso, per cui se non ho la residenza, ho difficilmente accesso alla richiesta di asilo e di conseguenza non ho accesso all'accoglienza costringendo gli "esclusi" ad una situazione di forte indigenza abitativa. Per la richiesta di «residenza per tutte e tutti» rimandiamo ai documenti di richiesta presentati dalla Rete Nessuna persona è illegale (26) .

Da ormai un paio d'anni inoltre, il Naga si è unito a Miseria Ladra (Libera) insieme ad altre realtà, sempre per richiedere al Comune di Milano l'istituzione della residenza fittizia per i senza fissa dimora. Gli ultimi aggiornamenti che abbiamo riferiscono che il Sindaco si impegnerebbe a dare la residenza nel Comune di Milano al momento dell'arrivo dei fondi del finanziamento PON (27) .

Gli ultimi aggiornamenti riguardano una accelerazione presso il Comune di Milano per quanto concerne l'organizzazione per il rilascio delle residenze24 in quanto sono arrivati i fondi Pon (150.000 euro per 2018 e 2019) vincolati all' avvio entro giugno di questo argomento specifico (progetto PON Inclusione e PO I FEAD, Avviso 4/2016),

L' ultimo incontro con il Comune, cui ha partecipato anche la rete Miseria ladra si è tenuto in data 28 marzo e a breve dovrebbe essere concluso l' iter burocratico ed essere avviato il progetto sperimentale di apertura di uno sportello ad hoc in ogni municipio per alcuni giorni/la settimana con rilascio di un indirizzo reale, non fittizio. Tali sportelli verranno gestiti dal privato sociale (verosimilmente costituito in ATI) .

6.3 IL CASO BRESSO

Segnaliamo, in particolare, la situazione delle persone accolte a Bresso.

Gli "ospiti" sono tuttora senza residenza a causa dell'assenza di presa in carico sia della CRI (Croce Rossa Italiana) sia del Comune di Bresso, nonostante le lunghe permanenze all'interno del centro.

Sono stati fatti presidi dalle reti che, come People Before borders, seguono la situazione di chi vive in questo centro. In occasione di un presidio era intervenuta l'assessora ai Servizi sociali riportando la non possibilità da parte del Sindaco di rilasciare centinaia di residenze in un Comune di 20.000 abitanti.

I richiedenti asilo dovrebbero avere la dichiarazione di ospitalità della struttura (CRI), ma il Comune, non ha mai dato spiegazioni credibili, trincerandosi dietro le "difficoltà" legate al numero degli ospiti (28). In occasione dell'incontro di Naga, People Before borders e LasciateCIEntrare, con CRI e Prefettura, la responsabile CRI aveva rimandato ogni responsabilità sul Sindaco. Il Comune di Bresso continua a far finta che non esista un obbligo di legge.



6.4 TRENTO E PROVINCIA

Nella Provincia di Trento a tutte le persone richiedenti protezione internazionale accolte nelle strutture adibite all'accoglienza viene garantita l'iscrizione anagrafica da quando viene rilasciato il primo permesso di soggiorno.

Enormi difficoltà, invece, si riscontrano per le persone senza fissa dimora italiane e straniere con permesso di soggiorno temporaneo e per i richiedenti asilo fuoriusciti dai progetti d'accoglienza: per ottenere la residenza fittizia devono dimostrare al servizio sociale del Comune di Trento di essere presenti ininterrottamente per 12 mesi. I criteri per dimostrare la presenza nel territorio non sono codificati.

Questa può essere accertata attraverso le liste dei dormitori di bassa soglia, la tessera mensa del Punto d'Incontro, gli incontri con l'assistente sociale.

L'iscrizione anagrafica, in ogni caso, è subordinata a una valutazione dell'equipe del servizio sociale. Se la valutazione è positiva la residenza fittizia viene concessa e riposta, per i cittadini stranieri la sede della Caritas, e per i cittadini italiani il Punto d'Incontro. Viene rilasciata una carta d'identità dove viene riportata la dicitura «senza fissa dimora».

La residenza ininterrotta da più di 3 anni garantisce l'accesso ad alcuni servizi aggiuntivi previsti dalla Provincia Autonoma di Trento, come ad esempio il reddito di garanzia o la possibilità di presentare la domanda per accedere all'edilizia residenziale pubblica ITEA.



6.5 BARI

Nella città di Bari non è possibile accedere all'iscrizione anagrafica per tutti coloro che sono fuori dal sistema di accoglienza.

La situazione riguarda la condizione di un numero elevato sia di richiedenti protezione internazionale che non hanno mai avuto accesso al sistema di accoglienza, sia di titolari di protezione internazionale che sono fuoriusciti dai centri di accoglienza per decorrenza di termini o perché non vi sono mai rientrati.

La mancata iscrizione anagrafica comporta difficoltà o impossibilità nell'accesso a servizi importanti ed essenziali e dunque la violazione dei diritti fondamentali, tra cui l'iscrizione sanitaria o l'accesso a misure di integrazione e di assistenza sociale e al lavoro. Inoltre, la mancata iscrizione anagrafica comporta anche l'impossibilità di rinnovare i permessi di soggiorno per motivi di protezione (asilo, protezione sussidiaria e motivi umanitari). Pertanto si registra l'esistenza di un'ampia fascia di cittadini stranieri, titolari di protezione in condizione di "irregolarità" perché impossibilitati a ottenere il rinnovo del titolo di soggiorno, di persone anche con gravi patologie che necessitano di cure continuative che non riescono ad accedere al sistema sanitario e alle cure, la perdita di contratti di lavoro, etc. Allo stato attuale, l'unica possibilità di iscrizione anagrafica avviene tramite l'accesso ai dormitori per senza fissa dimora, ma esiste una lunga lista per accedervi a fronte dell'elevato numero di persone senza fissa dimora, anche tra i richiedenti e titolari di protezione internazionale; dunque i tempi di attesa sono molti lunghi (tre/quattro mesi) e molto spesso non coincidono con i tempi delle procedure amministrativo-burocratiche (pratiche presso gli uffici anagrafe, appuntamenti ottenuti presso la Questura, etc).

Oltre alla violazione dei diritti, la mancata previsione della cosiddetta "residenza fittizia", sta alimentando la creazione di un mercato illecito. L'attribuzione della residenza fittizia consentirebbe di eliminare ogni forma di limitazione dei diritti e di discriminazione.



CAPITOLO VII

TESTIMONIANZE



Vicenza, gennaio 2018.

B. va a iscriversi al centro per l'impiego, ha un permesso in regola e tanta voglia di cominciare a cercare lavoro. È in Italia da circa 8 mesi.

Quando arriva all'ufficio l'impiegata gli chiede un documento d'identità; ma lui non ce l'ha.

"Ha l'iscrizione anagrafica?". B non capisce, ma dice soltanto "non ho la carta d'identità".

La signorina dell'ufficio dichiara a questo punto: senza residenza non posso iscriverti al centro per l'impiego.

Gli viene detto che una circolare interna stabilisce che senza non possono iscriverlo.

Aversa, novembre 2017.

Nei pressi di un centro costituito da appartamenti in cui dal tetto gocciola continuamente acqua dentro casa, M. attende l'esito del ricorso avverso diniego. M. ha la carta d'identità, ma ha il permesso scaduto da quattro mesi. Parla wolof e pochissime parole d'italiano. M: "lavoro ormai da almeno un anno, tutti i giorni vado in bicicletta in un campo qui. Non mi fanno il contratto, ma è l'unica cosa che ho trovato e non voglio andare via. Dove potrei andare? Dopo tanto tempo non parlo ancora italiano, nel nostro campo non c'era la scuola. Chi mi prende? A me hanno sempre detto che la residenza la potevo avere solo dopo la commissione. Ora ce l'ho la carta d'identità, ma vedi lui? Lui no". Aspetta da un anno la commissione.

Provincia di Trento, gennaio 2108.

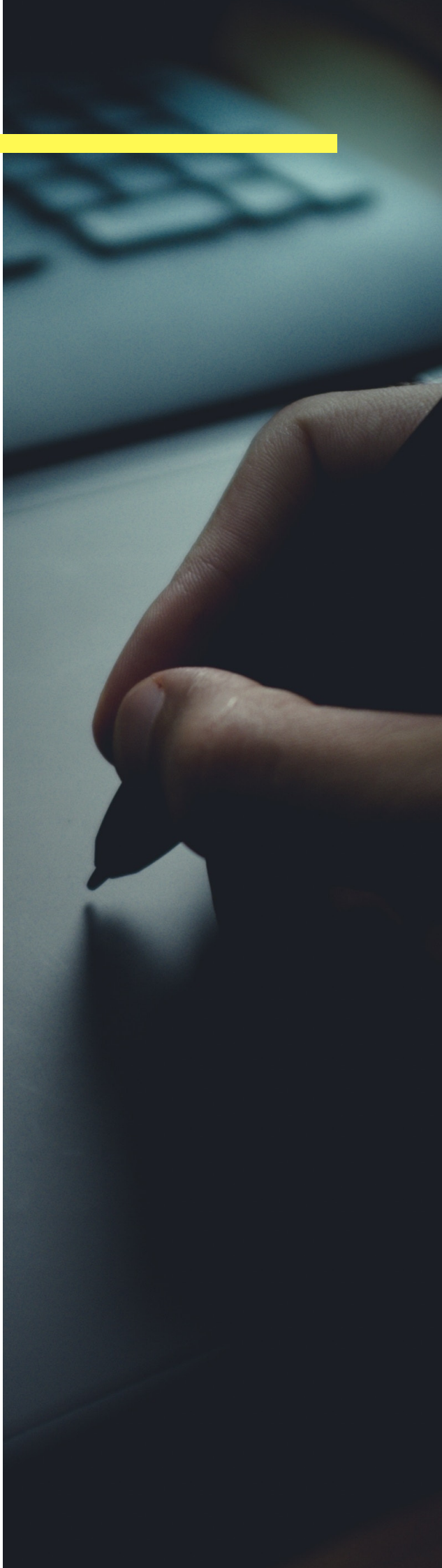
M. proviene da un paese asiatico. È arrivato in Trentino nel 2015 e ha presentato istanza di protezione internazionale. In attesa di essere inserito in un progetto d'accoglienza, M. ha dormito nei servizi a bassa soglia, intervallando alcuni periodi in strada. Il Cinformi, l'ente della Provincia preposto al coordinamento del sistema di accoglienza trentino, gli ha proposto, due anni dopo, di essere inserito in un progetto SPRAR nell'estremo sud Italia. M. ha rifiutato perché nel frattempo si era costruito una rete sociale nel territorio e delle potenziali opportunità lavorative. A. ha continuato a vivere tra ripari di fortuna e dormitori a bassa soglia. Nonostante una presenza ininterrotta di oltre 2 anni, il servizio sociale del Comune di Trento gli ha negato l'accesso all'iscrizione anagrafica senza motivare l'esclusione.

Roma, novembre 2017.

J. è un cittadino gambiano tornato dalla Germania, dove ha scontato qualche mese di carcere. Qui gli è scaduto il permesso di soggiorno e quando esce, dopo qualche giorno perde tutti i documenti (eccetto la tessera sanitaria). Torna in Italia per capire cosa può fare per rinnovare i suoi documenti e dopo una serie di ricerche da un avvocato all'altro gli viene consigliato di rinnovare la domanda tramite kit postale. Per rinnovare J. ha bisogno della residenza. In passato (2012) era stato a Modena, dove non aveva mai ottenuto la residenza, come tutti i richiedenti asilo di quella zona. Durante l'ENA nessuno ricevette l'iscrizione anagrafica. Non sapendo come fare si reca a Roma, dove almeno ha qualche amico che può ospitarlo. Intanto deve girare a destra e a manca per capire qual è l'ufficio competente della zona in cui "dimora" in tenda. Come senza fissa dimora può richiedere la residenza fittizia e si reca in diversi uffici, ognuno dei quali gli consegna una versione diversa della faccenda: chi ha bisogno dell'appuntamento della Questura; chi assolutamente non si può perché il permesso è scaduto. Chi gli dice che deve avere appuntamento alla Questura sono gli unici che rimarcano: basta questo e ti diamo la residenza fittizia. J. si fa accompagnare in Questura per un appuntamento, ma qui il poliziotto di turno gli comunica: "senza residenza non possiamo darti appuntamento". Così J. ricomincia accompagnato da due attiviste che registrano le conversazioni con gli operatori dei diversi uffici. Finalmente riesce almeno a prenotare per prendere appuntamento e richiedere la residenza fittizia. Ha pagato il bollettino per il rinnovo e compilato il kit. Ma non è bastato: presso gli uffici del Comune ancora una volta viene richiesto un permesso in regola. Gli attivisti inviano quindi una all'ufficio anagrafe per ricevere formale diniego, che in effetti arriva dopo poche ore. Il giorno dell'appuntamento in Questura per il rinnovo, J presenta l'intera documentazione e l'ufficiale di sportello dichiara: "sì, non c'è bisogno di residenza per rinnovarlo, ma poiché è stato emesso a Modena è lì che deve andare a rinnovarlo". Per ottenere questa risposta J. ha impiegato all'incirca 6 mesi! Gli attivisti provano nuovamente a inviare una PEC all'Ufficio immigrazione di Roma chiedendo secondo quale norma il rinnovo fosse possibile soltanto nella città di prima emissione. La risposta: J deve tornare a prendere appuntamento. J nel frattempo decide di lasciar perdere ed è andato via.

CAPITOLO VIII

PROPOSTE



DI SEGUITO SI ESPLICITA UNA SERIE DI ATTIVITÀ E DI PROPOSTE IMMEDIATAMENTE PRATICABILI E PRIVE DI ECCESSIVI ONERI AGGIUNTIVI

1

Occorre innanzitutto definire e garantire, attraverso provvedimenti disciplinari nei confronti di chi non ottempera a quanto prescritto oltre ad una precisa, mirata e breve attività di formazione interna del personale degli uffici preposti, una prassi univoca sull'intero territorio italiano, che non dia spazio alla varietà di interpretazioni descritte nei capitoli 4, 6 e 7 del presente documento. Tale omogeneità dovrà applicarsi anche alle procedure connesse all'iscrizione anagrafica (tipologia del documento rilasciato dalla Questura alla formalizzazione della richiesta di asilo, rinnovo del permesso di soggiorno, etc.)

2

Al fine di snellire l'iter burocratico e le tempistiche relative all'iscrizione anagrafica, occorre realizzare una piattaforma telematica che permetta una comunicazione diretta tra gli uffici della Questura, gli uffici anagrafe e i Centri per l'Impiego del Comune di pertinenza. In tal modo la compilazione del C3, direttamente effettuata su tale piattaforma, permetterebbe il rilascio automatico e immediato del certificato di residenza virtuale da parte dell'ufficio anagrafe. Il documento virtuale, dunque, non solo sostituirà l'originale fino all'ottenimento dello stesso, ma costituirà anche una ricevuta su cui sarà indicata una data entro cui presentarsi allo stesso ufficio anagrafe e ricevere il certificato in originale. La ricezione del documento virtuale, infine, comporterà un'automatica archiviazione dei dati del richiedente all'interno di un database consultabile dal Centro per l'Impiego di pertinenza, in maniera tale che, qualora lo stesso richiedente decidesse di iscriversi nelle apposite liste, tale richiesta non potrà essere rigettata per incomprensioni dovute alla lingua (cfr. caso di Vicenza cap. 7) o per la mancata ricezione del documento d'identità.

3

Anche per i senza fissa dimora risulta necessario un'uniformità di prassi sull'intero territorio nazionale. La persona senza fissa dimora che presenta all'ufficio anagrafe di pertinenza la "Dichiarazione di residenza", esplicitando di aver trasferito la propria dimora abituale all'indirizzo che il Comune vorrà assegnare ai sensi dell'art. 2, comma 3 L. n. 1228/1954, modificato dalla L. n. 94/2009 e della Nota Dip. Lib. Civ. e Imm. del 18/05/2015, non potrà in alcun modo vedersi rifiutare la notifica e/o l'accettazione di tale dichiarazione. Tutta la corrispondenza, le comunicazioni, le documentazioni della persona interessata dovranno essere recapitate in una casella postale all'uopo aperta, totalmente gratuita per il senza fissa dimora, e gestita dalla Prefettura di pertinenza.

4

In alternativa, qualora il senza fissa dimora si rivolgesse a un'associazione/ente/organismo del terzo settore che si occupa di supporto ai migranti per la tutela dei loro diritti, lo stesso potrà eleggere quale proprio domicilio-centro degli interessi affari e relazioni sociali sul territorio, e luogo dove ricevere le comunicazioni amministrative, l'indirizzo della suddetta associazione/ente/organismo. Conseguentemente, al momento della presentazione della "Dichiarazione di residenza", da inviare "per raccomandata, per fax o per via telematica", le associazioni/enti/organismi del terzo settore che accompagnano la persona senza fissa dimora, dovranno presentare anche appositi modelli di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà firmate a cura del rappresentante dell'associazione/ente/organismo, nella quale lo stesso dichiara, sotto la propria responsabilità, che la persona senza fissa dimora, seguita dalla propria Associazione, ha stabilito il domicilio nel Comune scelto e si impegna a comunicare eventuali trasferimenti in altri Comuni del soggetto richiedente la residenza, ai fini della cancellazione dall'anagrafe comunale.

5

Al fine di garantire l'esigibilità del diritto ed evitare discrezionalità di azione, appare importante promuovere la prassi di richiedere l'iscrizione anagrafica tramite raccomandata con ricevuta di ritorno, preferibilmente che a mezzo fax o pec, e di avviare un contenzioso in caso di diniego.

CAPITOLO IX

PER SAPERNE DI PIÚ

R.D. 28 ottobre 1940, n. 1443 (art. 143). Codice di procedura civile.

R.D. 16 marzo 1942, n. 262 (Art. 43 ss). Codice Civile.

Costituzione italiana (artt. 2, 3, 14, 16).

Legge n. 722 del 24 luglio 1954. Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951.

Legge n. 1128 del 24 dicembre 1954. Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 24 novembre 1971. Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi. Legge n. 1034 del 6 dicembre 1971 e successive modificazioni. Istituzione dei tribunali amministrativi regionali.

Decreto del Presidente della Repubblica. n. 223 del 30 maggio 1989. Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente. Circolare Istat n. 70/1989. Circolare Ministero dell'Interno n. 8 del 29 maggio 1995. Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, di cittadini italiani.

Circolare Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'Amministrazione civile, n. 1 del 10 gennaio 1997. Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 610. Aggiornamento della carta di circolazione per cambio di residenza o di abitazione. Circolare Ministero dell'Interno n. 2 del 15 gennaio 1997. Anagrafe della popolazione residente - iscrizione - apposizione di condizioni – inammissibilità Legge 06 marzo 1998, n. 40.

Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998. Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (TU Immigrazione).

Decreto del Presidente della Repubblica. n. 394 del 31 agosto 1999. Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Regolamento di attuazione del TU Immigrazione). Decreto del Presidente della Repubblica. n. 445 del 28 dicembre 2000. Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa.

Parere Ministero dell'interno, Dip. affari interni e territoriali, del 18 febbraio 2004. Iscrizione di cittadini extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato. Cassazione civile sez. III 08 marzo 2005 n. 5006. Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140. Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Parere Ministero dell'Interno in risposta al quesito «iscrizione – permesso di soggiorno per motivi umanitari» del 4 giugno 2006.

Direttiva Ministero dell'Interno del 5 agosto 2006. Direttiva sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno. Circolare Ministero dell'interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, n. 42 del 17 novembre 2006. Iscrizione anagrafica cittadini stranieri extracomunitari. Direttiva del l'On. Sig. Ministro dell'Interno sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno.

Decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007. Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri. Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007. Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Nota Ministero dell'Interno, Commissione Nazionale Asilo, prot. n.1409/CS del 24/04/2009. Parere inviato al Comune di Pordenone. Legge 15 luglio 2009, n. 94. Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (Pacchetto sicurezza).

Decreto legge n. 5 del 9/02/2012, convertito con Legge n. 35 del 4 aprile 2012. Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.

Accordo della Conferenza Stato-Regioni del 20 dicembre 2012. Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome. Circolare Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, n. 1 del 14 Gennaio 2013. Articolo 1, comma secondo, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, modificato dall'articolo 1, comma 18, della legge 15 luglio 2009, n. 94. Iscrizione anagrafica. Parere del Consiglio di Stato, Sez. prima, n. 4849/2012.

Circolare del Ministero dell'Interno n. 14 del 6 agosto 2014. Decreto legge 28 marzo 2014, n. 47 convertito nella legge 23 maggio 2014, n. 80, recante "Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per EXPO 2015". Modalità di applicazione dell'art. 5, rubricato "Lotta all'occupazione abusiva di immobili - salvaguardia degli effetti di disposizioni in materia di contratti di locazione".

Atto di risoluzione del Ministero dell'Interno - DAIT - Direzione Centrale per i Servizi Demografici, nota n. 633 del 24 febbraio 2015. Art. 5 D.L. 28 marzo 2014, n. 47 convertito con modificazioni nella legge 23 maggio 2014, n. 80. Iscrizione anagrafica e perdita della residenza.

Nota Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del 18 maggio 2015. Titolari di protezione internazionale – Residenza e permesso di soggiorno.

Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015. Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, del 17 agosto 2016. Stranieri richiedenti protezione internazionale – sistemazione nei centri di accoglienza temporanea – iscrizione anagrafica – richiesta rilascio carta d'identità.

Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 convertito nella legge n. 46 del 13 aprile 2017. Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.

Circolare Ministero dell'Interno n. 5 del 18 maggio 2017. Iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale. Art 8, DL 17/2/2017, n. 13.

Piccola bibliografia/sitografia di riferimento

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), "Residenza anagrafica (https://www.asgi.it/tag/iscrizione-anagrafica/).

Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD), "Elenco vie fittizie" (https://www.fiopsd.org/elenco-vie-fittizie/).

Galdi Antonella e Pizzetti Franco (a cura di) (2012). I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti, Roma, Donzelli.

Gargiulo Enrico (2017). The limits of local citizenship: administrative borders within the Italian municipalities, Citizenship Studies.

Gargiulo Enrico (2015). La residenza come campo di tensioni. I conflitti sull'iscrizione anagrafica e la loro rilevanza per lo studio delle migrazioni interne, in Alessio Fornasin e Claudio Lorenzini (a cura di), Per una storia della popolazione italiana nel Novecento, Udine, Forum, pp. 171-181.

"Il diritto alla residenza dei richiedenti asilo a Modena", Progetto Meltingpot Europa, 25 gennaio 2018 (http://www.meltingpot.org/Il-diritto-alla-residenza-dei-richiedenti-asilo-a-Modena.html#.WpRM7LziZH1).

Maiorca Alessandro e Gargiulo Enrico (2017). Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica, in Andrea Giorgis, Enrico Grosso, Matteo Losana (a cura di), Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale, Milano, FrancoAngeli, pp. 121-142.

"Milano – La residenza anagrafica è un diritto negato (le proposte di Nessuna Persona è illegale)", Progetto Melting pot Europa, (http://www.meltingpot.org/Milano-La-residenza-anagrafica-e-un-diritto-negato.html#.WmopHopJljQ).

Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, Sprar, ASGI, UNHCR, Anusca (2014). Linee Guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari della protezione internazionale, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_line.

People Before Borders (https://www.facebook.com/PeopleBeforeBorders/).

People Before Borders, Dossier Hub Bresso (http://www.bressoamisuradi.it/wp-content/uploads/2016/11/Dossier-CRI.pdf)

People Before Borders, Dossier Hub Bresso (http://www.bressoamisuradi.it/wp-content/uploads/2016/11/Dossier-CRI.pdf)

"Povertà, a Milano oltre 8 milioni di euro per emarginati e senza fissa dimora", Milano. Repubblica.it, 19 gennaio 2018 (http://milano.repubblica.it/cronaca/2018/01/19/news/poverta_a_milano_8_mln_per_emaginati_e_senza_fissa_dimora-186824296/).

Rete Nessuna persona è illegale, La residenza anagrafica è un diritto negato, del 27 giugno 2017 (https://www.facebook.com/notes/nessuna-persona-%C3%A8-illegale/la-residenza-anagrafica-e-un-diritto-negato/400247753703301/).

Silvia Madiotto, "Niente documenti d'identità ai profughi Zaia invita i sindaci alla disobbedienza", Corriere del Veneto, del 9 dicembre 2016 (http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2016/9-dicembre-2016/-niente-documenti-d-identita-profughi-zaia-invita-sindaci-disobbedienza-2401118727889.shtml?refresh_ce-cp).

"Sindaco, la residenza!", Cronache di Ordinario razzismo, 28 giugno 2017 (http://www.cronachediordinariorazzismo.org/sindaco-la-residenza-nessuna-persona-e-illegale-milano/; http://www.radiondadurto.org/2017/06/29/milano-sindaco-la-residenza-presidio-sotto-il-comune/).

Zolfo Lorenzo, "Cronaca di una Giornata per la Dignità e la Legalità",

OMB, 28 giugno 2016 (http://www.osservatoriomigrantibasilicata.it/2016/06/29/cronaca-giornata-la-dignita-la-legalita/

People Before Borders (https://www.facebook.com/PeopleBeforeBorders/).

People Before Borders, Dossier Hub Bresso (http://www.bressoamisuradi.it/wp-content/uploads/2016/11/Dossier-CRI.pdf)

People Before Borders, Dossier Hub Bresso (http://www.bressoamisuradi.it/wp-content/uploads/2016/11/Dossier-CRI.pdf)

"Povertà, a Milano oltre 8 milioni di euro per emarginati e senza fissa dimora", Milano. Repubblica.it, 19 gennaio 2018 (http://milano.repubblica.it/cronaca/2018/01/19/news/poverta_a_milano_8_mln_per_emaginati_e_senza_fissa_dimora-186824296/).

Rete Nessuna persona è illegale, La residenza anagrafica è un diritto negato, del 27 giugno 2017 (https://www.facebook.com/notes/nessuna-persona-%C3%A8-illegale/la-residenza-anagrafica-e-un-diritto-negato/400247753703301/).

Silvia Madiotto, "Niente documenti d'identità ai profughi Zaia invita i sindaci alla disobbedienza", Corriere del Veneto, del 9 dicembre 2016 (http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2016/9-dicembre-2016/-niente-documenti-d-identita-profughi-zaia-invita-sindaci-disobbedienza-2401118727889.shtml?refresh_ce-cp).

"Sindaco, la residenza!", Cronache di Ordinario razzismo, 28 giugno 2017 (http://www.cronachediordinariorazzismo.org/sindaco-la-residenza-nessuna-persona-e-illegale-milano/; http://www.radiondadurto.org/2017/06/29/milano-sindaco-la-residenza-presidio-sotto-il-comune/).

Zolfo Lorenzo, "Cronaca di una Giornata per la Dignità e la Legalità",

OMB, 28 giugno 2016 (http://www.osservatoriomigrantibasilicata.it/2016/06/29/cronaca-giornata-la-dignita-la-legalita/

CAPITOLO X

NOTE

[1] Il diritto di residenza è disciplinato da diverse norme, si ricordano: artt. 2, 3, 14, 16 della Costituzione; Art. 43 ss del Codice Civile; Legge n. 1128 del 24 dicembre 1954; D.P.R. n. 223 del 30/05/1989; D.L. 9 febbraio 2012, n.5 convertito in legge n. 35 del 4 aprile 2012.

[2] Art. 1 della L. 1228/1954 (legge anagrafica) «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». Art. 2 L. 1228/1954 e artt. 7 e 15 del D.P.R. n. 223/1989 (regolamento anagrafico).

[3] All'inizio del 2017, per esempio, il Consiglio regionale veneto ha approvato una proposta di legge che subordinava l'accesso agli asili nido comunali ai bambini figli di genitori residenti o lavoratori in Veneto ininterrottamente da almeno 15 anni, "Asili nido e accesso 'prima ai veneti': una modifica di legge discriminatoria da cancellare", Progetto Melting pot Europa, 16 febbraio 2017 (http://www.meltingpot.org/Asili-nido-e-accesso-prima-ai-veneti-una-modifica-di-legge.html#.Wo6PNrziZH0). Legge in seguito impugnata dal Consiglio dei Ministri poiché in violazione degli artt. 3, 31, 1171 Cost., "Il Consiglio dei Ministri impugna la legge della regione Veneto che prevede un requisito di residenza di 15 anni", ASGI, 13 aprile 2017 (https://www.asgi.it/discriminazioni/consiglio-dei-ministri-impugna-la-legge-della-regione-veneto-prevede-un-criterio-preferenza-15-anni-residenza-laccesso-agli-asili-nido/).

[4] L'accordo è stato traspostonelle varie regioni anche attraverso linee guida ed è quindi necessario fare riferimento ai singoli sistemi regionali

[5] L'art. 2, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, modificato dall'art. 3 comma 39 della legge 15 luglio 2009, n. 94, dispone l'istituzione di un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora.

[6] Art. 6, co. 7, Testo Unico delle leggi sull'immigrazione, emanato con d.lgs. n. 286/1998.

[7] La Circolare del Ministero dell'Interno del 17 agosto 2016, richiamando l'art. 5 del d.lgs. n. 142/2015 riconosce l'esistenza di «un quadro certo sul diritto del richiedente protezione internazionale, ospitato presso strutture di accoglienza e titolare di permesso di soggiorno, all'iscrizione anagrafica e al rilascio della carta d'identità».

[8] Art. 25 (rubricato "Assistenza amministrativa"), «1. Se un rifugiato ha normalmente bisogno, per l'esercizio di un diritto dell'assistenza di autorità straniere cui egli non si può rivolgere, gli Stati Contraenti sul cui territorio l'interessato risiede vigileranno che siffatta assistenza gli sia concessa sia dalle loro proprie autorità sia da un'autoritàinternazionale; 2. Le autorità indicate nel paragrafo 1 rilasciano o fanno rilasciare ai rifugiati, sotto il loro controllo, i documenti o gli attestati che sono normalmente rilasciati a uno straniero dalle sue autorità nazionali o per il loro tramite; 3. I documenti o gli attestati in tal modo rilasciati sostituiscono gli atti ufficiali rilasciati a stranieri dalle loro autorità nazionali o per il loro tramite e fanno fede fino a prova del contrario».

Art. 26 (rubricato "Diritto di libero passaggio"), «Ciascuno Stato Contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul suo territorio il diritto di scegliervi il loro luogo di residenza e di circolarvi liberamente, con le riserve previste dall'ordinamento applicabile agli stranieri nelle stesse circostanze, in generale».

Art. 27 (rubricato "Documenti d'identità"), «Gli Stati Contraenti rilasciano documenti d'identità a tutti i rifugiati che risiedono sul loro territorio e non possiedono un titolo di viaggio valido».

[9] Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, SPRAR, ASGI, UNHCR, Anusca, Linee Guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari della protezione internazionale, dicembre 2014 (http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_line).

[11] Con il Decreto legge n. 5 del 9/02/2012, convertito con Legge n. 35 del 04/04/2012, è stata semplificata la procedura per l'iscrizione anagrafica e per il trasferimento della residenza, infatti le verifiche e gli accertamenti svolti dalla pubblica amministrazione devono essere conclusi nei 45 giorni successivi all'iscrizione, altrimenti «quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della dichiarazione».

[12] I dati riferibili al matrimonio all'estero, alla maternità e paternità, qualora manchi la documentazione originale rilasciata nel paese di origine, possono essere sostituiti dalla «certificazione della Commissione che ha riconosciuto lo status agli interessati, unitamente ai relativi permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura di residenza» (Commissione Nazionale Asilo, parere inviato al Comune di Pordenone in data 24/04/2009).

[13] Il richiedente asilo, infatti, si intende regolarmente soggiornante poiché è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato durante l'intero iter di esame della domanda (art. 9 della Direttiva 2013/32/UE; art. 7, d.lgs. n. 25/2008).

[14] La Questura rilascia una ricevuta con la data dell'appuntamento per la presentazione della richiesta di rinnovo e una ricevuta attestante la presentazione della domanda rinnovo, nel caso di mancato rinnovo alla data dell'appuntamento.

[15] È il caso verificatosi a Modena. Vedi infra par. 5.

[16] Direttiva del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2006 in materia di diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno.

[17] Vedi infra nota 7.

[18] Min. Int. 4/06/2006, «Per quanto riguarda lo specifico caso dei rifugiati politici, dei richiedenti asilo e simili, questi cittadini di norma sono sprovvisti di passaporto; ciò tuttavia, non può pregiudicare il diritto all'iscrizione anagrafica qualora i predetti siano regolarmente soggiornanti ed a condizione, valida per tutti i cittadini, italiani o stranieri, che possano essere identificati. A tal fine, mancando un passaporto o documento equipollente, si ritiene che si possa procedere alla loro identificazione mediante il titolo di soggiorno, che a mente dell'articolo 1 lett. c del D.P.R. n. 445/2000 riveste la natura di documento di riconoscimento in quanto "documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica

amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare". Pertanto, i dati ricavabili dal permesso di soggiorno, in mancanza di idonea documentazione o prova contraria, devono essere registrati agli atti anagrafici (...)».Min. Int. 18/02/2004 Domanda: «Con la presente, si chiede cortesemente, se si possono iscrivere in Anagrafe due cittadini stranieri, sudanesi, con il permesso di soggiorno valido fino a marzo 2004, rilasciato dalla questura di Crotone. Nel permesso il Motivo del soggiorno: richiesta asilo politico - Rifug: no riconosciuto rifugiato - la dicitura: Convenzione di Dublino 15/06/1990 È Mancante. Gli stessi stranieri hanno dichiarato di non possedere nessun altro documento di identificazione tranne che il permesso di soggiorno. Certi di un Vostro riscontro scritto, ringraziando si porgono distinti saluti».

Risposta: «La Legge 06/02/1998, n. 40, non fa distinzione tra le differenti tipologie di permesso di soggiorno né condiziona l'iscrizione anagrafica ad una durata minima dello stesso permesso, facendo intendere che anche un permesso di breve durata consente l'iscrizione anagrafica. Pertanto, qualora sussistano le condizioni richieste dalla legge anagrafica, ovverosia la volontà dell'interessato e l'effettiva dimora dello stesso nel Comune, nonché il possesso del permesso di soggiorno, il soggetto può essere iscritto in anagrafe, tenuto conto che tale permesso temporaneo può essere prorogato fino a quando non verrà definito il procedimento relativo all'esame della domanda di riconoscimento. Inoltre, è da rilevare che nei confronti dei soggetti che hanno invocato il riconoscimento di status rifugiato non sono operanti talune misure che invece trovano applicazione nei confronti degli altri stranieri».

[19] Silvia Madiotto, "Niente documenti d'identità ai profughi Zaia invita i sindaci alla disobbedienza", Corriere del Veneto, del 9 dicembre 2016 (http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2016/9-dicembre-2016/-niente-documenti-d-identita-profughi-zaia-invita-sindaci-disobbedienza-2401118727889.shtml?refresh_ce-cp).

[20] Nota del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del 18/05/2015.

[21] Per una ricostruzione di quanto accaduto a Modena e sulla battagli per il diritto di residenza si veda anche: "Il diritto alla residenza dei richiedenti asilo a Modena", Progetto Meltingpot Europa, 25 gennaio 2018 (http://www.meltingpot.org/Il-diritto-alla-residenza-dei-richiedenti-asilo-a-Modena.html#.WpRM7LziZH1).

[22] Vedi il caso di Venosa (http://www.osservatoriomigrantibasilicata.it/).

[23] Ministero dell'Interno, "Cura – legalità - uscita dal ghetto: prima riunione a Potenza", 18 novembre 2016 (http://www.interno.gov.it/it/notizie/cura-legalita-uscita-dal-ghetto-prima-riunione-potenza).

[24] Lorenzo Zolfo, "Cronaca di una Giornata per la Dignità e la Legalità", 28 giugno 2016 (http://www.osservatoriomigrantibasilicata.it/2016/06/29/cronaca-giornata-la-dignita-la-legalita/).

[25] Si veda “Migranti, a Milano il mercato nero delle 'dichiarazioni di ospitalità' false”, in http://www.agenzia.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/568292/Migranti-a-Milano-il-mercato-nero-delle-dichiarazioni-di-ospitalita-false.

[26] Documento della Rete Nessuna persona è illegale, La residenza anagrafica è un diritto negato, del 27 giugno 2017 (https://www.facebook.com/notes/nessuna-persona-%C3%A8-illegale/la-residenza-anagrafica-e-un-diritto-negato/400247753703301/). "Sindaco, la residenza!", Cronache di Ordinario razzismo, 28 giugno 2017 (http://www.cronachediordinariorazzismo.org/sindaco-la-residenza-nessuna-persona-e-illegale-milano/).

[27] "Povertà, a Milano oltre 8 milioni di euro per emarginati e senza fissa dimora", Milano. Repubblica.it, 19 gennaio 2018 (http://milano.repubblica.it/cronaca/2018/01/19/news/poverta_a_milano_8_mln_per_emaginati_e_senza_fissa_dimora-186824296/).

[28] Per ulteriori approfondimenti si veda People Before Borders, Dossier Hub Bresso (http://www.bressoamisuradi.it/wp-content/uploads/2016/11/Dossier-CRI.pdf) e People Before Borders (https://www.facebook.com/PeopleBeforeBorders/).



CAMPAGNA LASCIATECIENTRARE
E-MAIL: INFO@LASCIATECIENTRARE.IT
WEBSITE: LASCIATECIENTRARE.IT
FACEBOOK: LASCIATECIENTRARE
TWITTER: MAIPIÚCIE

