



LE RESIDENZE INVISIBILI

INDAGINE SULLE EMERGENZE ABITATIVE A FIRENZE

“Dobbiamo agire anche nei confronti degli ultimi proprio come vorremmo che
il mondo agisse nei nostri.”

MAHATMA GANDHI

Ai volontari e alle volontarie di MEDU a Firenze che
in questi anni hanno supportato il nostro lavoro
mettendosi in gioco, sempre.

A tutte le persone invisibili, ma r-esistenti
che hanno camminato con noi in questi anni
che si sono arrabbiate con noi
che ci hanno ringraziato,
ma soprattutto che ci hanno insegnato l'umanità.

AUTORI:

Ivana Acocella, Eugenio Alfano, Mariachiara Boldrini, Stefano Gallo, Enrico
Gargiulo, Giulia Gozzini, Elettra Grandis, Serena Leoni, Isabella Moricca, Viola
Passoni, Alberto Tonini, Margherita Turchi, Perparimi Uhixi, Gloria Vitaioli.

*Un ringraziamento particolare a Enrico Gargiulo che ha seguito con noi tutta
la stesura del report dandoci preziosi consigli.*

Immagine di copertina: Visite presso la stazione centrale di Prato - foto Gloria Vitaioli

Indice

1. **Un camper per i diritti: un anno di lavoro** *Margherita Turchi, Gloria Vitaioli*
- *coordinamento progetto*
2. **La residenza tra esigenze amministrative e obiettivi politici: una prospettiva storico-sociologica** *Stefano Gallo, Ricercatore CNR-ISSM, Napoli*
Enrico Gargiulo, Ricercatore Università di Venezia
3. **Il Caso dei Migranti Senza Fissa Dimora: quali diritti per l'accesso ai servizi socio-sanitari?** *Giulia Gozzini e Perparim Uihxi - tirocinanti IRMI-Università di Firenze*
4. **Dalla normativa Nazionale a quella locale: l'accesso alla residenza** *Mariachiara Boldrini, Viola Passoni – tirocinanti IRMI, Università di Firenze*
5. **L'accesso al Servizio Sanitario Regionale, del territorio di Firenze e di Prato tra basi normative e prassi amministrative.** *Elettra Grandis e Isabella Moricca - tirocinanti IRMI UniFi*
6. **Iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale a seguito del decreto legge n° 113/2018 (“DL Sicurezza”)** *Avv. Eugenio Alfano - Delegato sezione Toscana di ASGI*
7. **Conclusioni** *Serena Leoni - coordinatrice territoriale di MEDU a Firenze*

Postfazione

Genesi e sviluppo del percorso di tirocinio degli studenti di Scienze Politiche presso MEDU - sede di Firenze a cura di Ivana Acocella e Alberto Tonini
Unità di Ricerca IRMI - Interdisciplinary Research Unit on Migration
Scuola di Scienze Politiche, Università di Firenze

1.

Un camper per i diritti: un anno di lavoro

Margherita Turchi, Gloria Vitaoli - coordinamento progetto



1. Il camper di MEDU pronto per la partenza - foto Cesare D'Agliana

Il progetto *Un camper per i diritti* opera nell'area metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia attraverso una unità mobile: un camper equipaggiato con strumentazione medica di base che funziona da ambulatorio. L'obiettivo del progetto è fornire una prima assistenza sanitaria e un orientamento ai servizi socio-sanitari presenti sul territorio a persone senza fissa dimora, che vivono in contesti di marginalità o precarietà abitativa.

Sul camper è presente un'equipe multidisciplinare formata da personale sanitario, che fornisce assistenza medica di base e monitora le condizioni di salute dei beneficiari; volontari formati come operatori sociali o legali, che valutano la situazione sociosanitaria e le possibilità di accesso ai servizi in base ai bisogni e alla documentazione in possesso degli utenti; psicologi e psicoterapeuti che garantiscono un primo colloquio per l'individuazione delle vulnerabilità e l'eventuale referral a specifici servizi sanitari territoriali; infermieri; mediatori

culturali, indispensabili per una comunicazione efficace e culturalmente sensibile con i pazienti e per eventuali accompagnamenti.

Un aspetto centrale del lavoro svolto dal Team, oltre alla prima assistenza sanitaria, è l'orientamento ai servizi presenti sul territorio: la mission di Medu è infatti quella di garantire il pieno godimento del diritto alla salute da parte delle fasce più vulnerabili della popolazione, favorendo la conoscenza dei propri diritti all'interno dell'ordinamento Italiano e delle pratiche amministrative locali. Quello che si intende perseguire, infatti, non è una sostituzione dei servizi sanitari regionali, bensì una sussidiarietà di intervento che mira a potenziarli e valorizzarli, gettando allo stesso tempo le basi per una maggiore autonomia delle persone nella fruizione degli stessi.

L'informativa legale sulle possibilità e le tutele garantite dal Servizio Sanitario Nazionale è già una parte importante della promozione del diritto alla salute. Un'altra attività rilevante in termini di sorveglianza epidemiologica e accesso alle cure è la segnalazione dei casi di vulnerabilità rilevati, per i quali viene richiesto un intervento specifico ed una presa in carico che può essere sanitaria, psicologica, psichiatrica o di altro tipo (ad esempio abitativa o di inserimento in progetti). Oltre alle segnalazioni ai servizi sociali dei Comuni, sono stati redatti report sulla situazione psicologica di pazienti ritenuti vulnerabili o vittime di trattamenti crudeli inumani o degradanti, individuati del team di psicologi volontari o segnalati dagli operatori dei centri d'accoglienza per richiedenti asilo.



*2. Preparazione dello zaino nella sede di MEDU
foto Cesare D'Agliana*

Ove sia ritenuto necessario per supportare la specifica condizione dell'utente - ad esempio nel caso di un'elevata vulnerabilità o di una scarsa conoscenza della lingua italiana - si provvede ad accompagnare i pazienti ai servizi, garantendo la presenza di un mediatore culturale.

Fino al 2017 il progetto Camper si è recato presso stabili occupati o insediamenti abitativi informali, principalmente campi rom o romeni autogestiti.

A cavallo del 2017 e del 2018 l'unità mobile ha iniziato ad operare anche a Prato e successivamente a Pistoia. In tutte le realtà dove opera il camper l'entrata in vigore degli ultimi due decreti sicurezza (Decreto legge del 4 ottobre 2018, n.113 recante Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; Decreto sicurezza e immigrazione - ddl 840/2018) ha prodotto importanti effetti, che hanno richiesto una riflessione sulle modalità di intervento e la conseguente scelta di potenziare l'approccio di prossimità. In particolare, si è reso inoltre necessario effettuare nuove mappature cittadine, rispondere a numerose segnalazioni da parte di altre associazioni o di singoli cittadini o di soggetti istituzionali. Le attività si sono quindi svolte per lo più in strada, in particolare nelle stazioni, nei parchi e in generale sul territorio cittadino. Il numero di persone che dormono in strada negli ultimi due anni è notevolmente aumentato e si prospetta che la situazione si aggraverà ulteriormente in conseguenza dell'approvazione del DL 113/2018, che non garantisce più il diritto all'accoglienza ai titolari di permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

Durante il 2018 Medu ha prestato assistenza sanitaria a 207 persone effettuando 289 visite mediche (82 seconde o terze visite), ha orientato ai servizi socio-assistenziali territoriali 117 persone e riferito 70 pazienti per la presa in carico. Il 70% degli utenti della clinica mobile sono titolari di un regolare permesso di soggiorno (richiesta asilo, asilo politico, protezione sussidiaria, permesso di soggiorno per motivi umanitari, rinnovo permesso di soggiorno).

La maggior parte dei migranti forzati che il Team MEDU ha incontrato sul territorio negli ultimi 12 mesi è in Italia da oltre 3 anni e di questi solo il 21% è in possesso della tessera sanitaria regionale, ma solo perché il permesso di soggiorno è stato rilasciato dalla Questura della città di dimora abituale.

Il 57% degli utenti incontrati è titolare di un permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura di una città diversa da quella di dimora abituale. Si tratta di persone che sono stabilmente presenti sul territorio nazionale mediamente da 2-3 anni. Di questi l' 87% non ha la possibilità di accedere all'iscrizione anagrafica e quindi ai servizi sociali e sanitari territoriali.

Da maggio 2018 è iniziata la collaborazione tra MEDU e il Centro di Ricerca Interdisciplinare sulle Migrazioni (IRMI) dell'Università di Firenze. Il Centro seleziona periodicamente tirocinanti fra gli studenti e le studentesse iscritti ai corsi di laurea triennale e magistrale della Scuola di Scienze Politiche, che

possano supportare Medu nell'attività di ricerca congiunta sugli "Ostacoli burocratici all'accesso alla residenza dei cittadini stranieri senza fissa dimora". Ad oggi hanno collaborato con Medu 6 tirocinanti.

Nel 2018 è stata avviata un'altra collaborazione importante con la Commissione territoriale per il Riconoscimento della Protezione internazionale. L'obiettivo di tale collaborazione è quella di fornire assistenza specialistica nell'interpretazione dei referti medici acclusi ai dossier dei richiedenti asilo che sono in attesa dell'esito talvolta anche da oltre due anni. L'equipe dedicata a questa particolare azione ha fino a oggi interpretato 73 referti, rilevando che per 41 utenti la documentazione sanitaria era incompleta o assente pur essendo accolti in strutture di accoglienza. Almeno 31 persone – in base alla storia di vita e alla documentazione medica – necessitavano di una presa in carico psicologica: di queste, solo tre avevano già fornito una relazione psicologica, mentre i restanti non risultavano essere mai stati presi in carico.

Metodologia

La metodologia di intervento del camper prevede una mappatura costante del territorio per l'individuazione dei possibili luoghi di intervento. La mappatura viene condotta sia in autonomia che in sinergia con altri attori del territorio, in particolare con associazioni o cooperative che operano in strada o in contesti di marginalità.



3. Controllo dello zaino sul Camper di MEDU - foto Cesare D'Agliana

Il team della clinica mobile è composto da un coordinatore, un medico e, laddove richiesto dal contesto, un operatore socio-legale e uno psicologo, un mediatore o un infermiere. Questo nell'ottica di assicurare un approccio integrato e interdisciplinare, che risponde ad una concezione globale e olistica della salute. Attraverso il confronto e lo scambio tra i diversi operatori, inoltre, si procede all'analisi dei bisogni e delle possibili soluzioni con il contributo di saperi e competenze professionali diverse.



Il Camper effettua solitamente due uscite a settimana, di durata

molto variabile a seconda delle necessità e le visite mediche avvengono al suo interno per garantire un setting protetto e adeguato all'incontro e al colloquio con gli utenti.

4. Colloquio sul Camper presso la Parrocchia di Vicofaro (PT) - foto Carla Mura

Per ogni persona visitata viene quindi redatta una scheda socio-anagrafica e clinica, che permette di seguire l'andamento della sua situazione specifica, sia in relazione alla salute che al possesso dei necessari documenti per l'accesso ai servizi. L'utilizzo del camper permette anche di effettuare, ove lo si ritenga opportuno, colloqui psicologici in cui la rilevazione delle vulnerabilità, soprattutto tra i migranti forzati vittime di tortura o trattamenti crudeli inumani o degradanti, rappresenta una parte fondamentale del colloquio.

Sempre nell'arco del 2018, si è intensificata la collaborazione con altre realtà, quali associazioni impegnate nell'assistenza a senza fissa dimora, cooperative che operano nella riduzione del danno o nella prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili e delle tossicodipendenze, attori istituzionali.

Focus contesti

Medu opera storicamente in alcune occupazioni di lungo corso, i cui abitanti sono presente in modo relativamente stabile. Ciò ha permesso nel tempo di

instaurare un rapporto di fiducia, in cui Medu si pone come interlocutore e ponte tra le persone e il Sistema Sanitario Nazionale. Negli ultimi tempi invece, il team ha operato in contesti più informali, dove la precarietà delle condizioni di vita ha reso più difficile la continuità della relazione con i beneficiari e il follow-up medico delle persone visitate.

Via Baracca (Firenze)

Stabile occupato dove vivono all'incirca 80 persone di origine somala, per lo più provenienti da altri edifici occupati che sono stati sgomberati. Il numero delle persone è molto variabile, dal momento che spesso sono presenti persone in transito, tra cui molti lavoratori stagionali che per lunghi periodi si trasferiscono in altri luoghi.

La maggioranza (60) sono giovani uomini con un'età compresa tra i 20 e i 35 anni. Sono per lo più titolari di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o per asilo politico e sono in Italia da diversi anni - dai 3 ai 5 -. **Solo 21 persone risultano iscritte al SSR.** Uno dei principali problemi percepiti è l'impossibilità di vedersi riconosciuti una residenza, che comporta un mancato accesso al SSR e al medico curante.

Stazione di Prato e città

Il territorio pratese è un luogo di attrazione per molti stranieri in quanto trovano lavoro nelle fabbriche del distretto tessile. Nel corso del 2018 sono state visitate 109 persone, in maggioranza giovani uomini (56), ma sono presenti anche donne, per lo più vittime di tratta e/o con problemi di tossicodipendenza. I restanti pazienti sono uomini con un'età superiore ai 50 anni, soprattutto di nazionalità italiana, marocchina o romena.



5. Stazione centrale di Prato - foto Gloria Vitaioi

Si è rilevato che molti titolari di protezione internazionale (almeno 30) si trovano in strada in seguito a una revoca delle misure di accoglienza e i restanti a causa della fine del loro progetto di accoglienza. Sedici cittadini afghani, irregolarmente impiegati nelle fabbriche cinesi, sono stati segnalati all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR-UNHCR).

Nell'ultimo periodo, grazie anche alla collaborazione con altre associazioni, in particolare con il Movimento "Sulla Stessa Barca", e alla presenza di MEDU presso il Tavolo Marginalità del Comune, è stato possibile raggiungere altri luoghi-dormitorio dove le persone sono state costrette a rifugiarsi in seguito alla chiusura notturna della stazione centrale e all'aumento del controllo da parte delle forze dell'ordine sul territorio.

Parrocchia di Vicofaro (Pistoia)

Inizialmente ospitante un Centro di accoglienza straordinaria (CAS) per richiedenti asilo e rifugiati di 15 persone, la parrocchia ha aperto la sua operatività per dare risposta all'emergenza abitativa e sociale di molti migranti con regolare permesso di soggiorno o con difficoltà di rinnovo, rimasti in strada dopo la revoca dell'accoglienza o a conclusione della stessa. Ospitate nei locali par-

rocciali, erano presenti a fine 2018 circa 100 persone. La clinica mobile ha effettuato 36 visite e colloqui con 30 pazienti: 26 con regolare permesso di soggiorno, in maggioranza per motivi umanitari; 4 senza alcun documento a seguito del diniego della richiesta di protezione internazionale della Commissione Territoriale o per mancata possibilità di richiedere il rinnovo per problemi legati alla difficoltà di ottenere la residenza o altro domicilio verificabile in Questura.

L'equipe MEDU ha lavorato con la comunità di Vicofaro soprattutto sull'orientamento e i *referral* delle persone al sistema sanitario pubblico. Delle persone visitate **solo 7 avevano il Medico di Medicina Generale**. La clinica mobile collabora con: presso la Parrocchia di Vicofaro, con l'associazione Africa Insieme e il sindacato USB per orientamento all'assistenza legale; con il reparto di Malattie Infettive dell'Ospedale di Pistoia e la cooperativa CAT per il monitoraggio, la prevenzione e l'orientamento ai servizi sui casi di malattie infettive o sessualmente trasmissibili.

Via Panciatichi

Stabile organizzato su tre piani e ospitante circa 200 persone di varia nazionalità. Ex sede delle agenzie delle entrate, è stato sgomberato a fine ottobre 2018. A ogni piano erano presenti circa una ventina di appartamenti di diverse dimensioni e "comfort" (da stanze singole non dotate di finestre a appartamenti di più vani con terrazza), abitati sia da singoli che da famiglie.



6. Visite presso la parrocchia di Vicofaro (PT)
foto Carla Mura

L'equipe di Medu, che si recava regolarmente nello stabile, ha rilevato 10 casi di vulnerabilità fisica o psichica di rilievo. Dodici persone sono state prese in carico successivamente alle segnalazioni e hanno iniziato un percorso di cura e assistenza.

Dato anche l'elevato numero dei bambini nello stabile (tra i 6 mesi e i 16 anni di età), è stato importante l'intervento di accompagnamento e regolarizzazione sanitaria dei minori, insieme al loro invio ai servizi territoriali per l'accesso alla scuola pubblica.

Il 24 ottobre 2018 i servizi territoriali, che già da tempo conoscevano le difficili condizioni igienico-sanitarie in cui circa 200 persone, tra cui molte famiglie, erano costrette a vivere, in quanto prive di alternative abitative più dignitose, hanno predisposto lo sgombero del suddetto edificio.

Dal marzo 2017 Medici per i Diritti Umani ha più volte segnalato agli enti preposti i numerosi casi di vulnerabilità – principalmente, nuclei familiari con bambini e persone con gravi patologie che necessitano assistenza continua (dializzati, cardiopatici, etc.); per ben due volte è stata fatta richiesta formale di incontro alle istituzioni per fornire la propria collaborazione nell'individuazione di percorsi di accoglienza adatti alle esigenze dei singoli. Non è purtroppo seguita nessuna risposta.



7. Sgombero dello stabile di Via Panciatichi a Firenze
foto Serena Leoni

Le persone sgomberate sono state accolte temporaneamente in una struttura, gestita dalla Caritas di Firenze, tradizionalmente adibita all'emergenza freddo per persone senza fissa dimora. Quindi, ancora una volta, allo sgombero non

ha fatto seguito una presa in carico di medio-lungo periodo. Non ci sono invece state proposte, o almeno risposte, istituzionali per circa una trentina di persone, nello specifico uomini e donne sole che in Via Panciatichi avevano un luogo dove vivere e rimaste dal 24 ottobre senza dimora perché non appartenenti ad un nucleo familiare e non affette da patologie rilevanti.

La speranza rimane come sempre la stessa: che allo sgombero faccia seguito l'attivazione di percorsi di inclusione sociale concreti, evitando che il problema abitativo si trasferisca semplicemente da una zona all'altra del territorio. Territorio che rimane, nonostante tutto, il luogo degli interessi e delle relazioni anche di coloro per i quali l'emergenza abitativa è una criticità ormai strutturale.

Altri luoghi di intervento nel territorio fiorentino

Spesso in coordinamento con altre associazioni, il team di Medu ha visitato con la clinica mobile diverse aree. Il parco delle Cascine dove dormono diversi cittadini dell'Africa occidentale, di cui molti hanno ricevuto una revoca dell'accoglienza per futili motivi, anche se il numero si è molto ridotto nell'ultimo periodo in seguito all'intervento delle forze dell'ordine.

La stazione di Campo di Marte, dove varie associazioni fanno distribuzione pasti a persone senza fissa dimora.



8. Campo informale del Poderaccio a Firenze - foto Margherita Turchi

Il campo informale del Poderaccio, vicino allo quello storico "regolarizzato" dal Comune, dove all'inizio vivevano una decina di famiglie, sgomberato e distrutto più volte.

Altre zone quali Santa Maria Novella e Piazza Indipendenza, dove Medu è intervenuta su segnalazione da parte dei servizi sociali territoriali per un supporto specifico su casi vulnerabili. Questi luoghi della città fiorentina sono stati, nel 2018, oggetto di monitoraggio per future uscite strutturate. In coordinamento con la Ronda della Carità e la Misericordia di Lastra a Signa, l'equipe MEDU ha effettuato 23 visite mediche nelle piazze e negli insediamenti informali, disponendo, laddove necessario, l'invio presso l'Ambulatorio del Centro Stenone gestito dalla CARITAS, di chi necessitava di assistenza sanitaria urgente, ma era sprovvisto della tessera sanitaria regionale (20 casi su 23).

2.

La residenza tra esigenze amministrative e obiettivi politici: una prospettiva storico-sociologica

Stefano Gallo, Ricercatore CNR-ISSM, Napoli
Enrico Gargiulo, Ricercatore Università di Venezia

Lo stato e la conoscenza della popolazione

Conoscere il territorio e le persone che vivono al suo interno è una delle esigenze di base dello stato moderno. Gli attori statali, nello specifico, hanno bisogno di riconoscere e monitorare gli individui che, a vario titolo e per motivi differenti, si trovano a soggiornare entro i propri confini. Le attività conoscitive e riconoscitive rispondono a diversi obiettivi, tra i quali, in particolare: predisporre e amministrare le risorse – economiche e materiali – necessarie al benessere di singoli e gruppi, effettuando scelte sui loro trasferimenti tra le diverse aree di un paese e tra le diverse categorie che ne compongono la popolazione; identificare le persone che si trovano all'interno dello spazio statale, verificandone l'appartenenza nazionale e il titolo di soggiorno; predisporre una politica sugli spostamenti interni; garantire la sicurezza e mantenere l'ordine pubblico.

Allo scopo di monitorare il territorio e gli individui che lo abitano, sono stati predisposti, nel corso del tempo, diversi strumenti¹. In Italia, così come in altri paesi, i dispositivi principali di osservazione e analisi dei movimenti demografici e delle caratteristiche delle persone localizzate negli spazi dei singoli comuni sono tre: il *censimento della popolazione*, il *registro anagrafico* e il *registro dello stato civile*. Il primo ha una cadenza prestabilita, entra in funzione a intervalli regolari, interessa l'intero territorio e ha come oggetto le persone – residenti in maniera stabile o presenti in modo temporaneo – e i luoghi in cui queste vivono e lavorano – le abitazioni, gli altri tipi di alloggio e gli edifici. Gli altri due sono attivi in maniera continua, sono articolati a livello municipale pur essendo disciplinati da norme comuni a livello nazionale, e si concretizzano nella registrazione degli individui dimoranti abitualmente nei singoli territori comunali e di quelli che vi hanno fissato il proprio domicilio, rilevandone diverse caratteristiche e riportando eventi significativi a livello amministrativo (luogo di residenza, matrimoni, nascite, morti).

1 - Gargiulo 2016.



9. Visite sul camper presso la Parrocchia di Vicofaro- foto Manfredi Galiano

Riprendendo le parole dell'Istituto centrale di statistica (Istat), il censimento «colglie gli elementi demografici nella loro attualità», mentre l'anagrafe e lo stato civile li catturano «nella loro continuità»². Più in dettaglio, «se i censimenti sogliono essere paragonati a vere e proprie fotografie di un determinato istante, le anagrafi [e lo *stato civile*, n.d.a.] possono essere paragonate ad una serie di fotografie di vari istanti, le quali ci consentono di conoscere gli elementi demografici nella loro continuità, cioè di osservare il fatto demografico nella sua cinematica»³. In termini tecnici possiamo dire che i censimenti della popolazione sono una misura dello *stock* della popolazione, mentre le anagrafi e lo stato civile lo sono dei *flussi*. I vari dispositivi dialogano tra loro in un sistema integrato: attraverso le rilevazioni censitarie, che forniscono informazioni più precise, i registri anagrafici e dello stato civile sono periodicamente aggiornati.

In particolare è l'anagrafe a decretare la registrazione delle presenze nei territori comunali: rappresenta quindi la porta dell'ingresso burocratico del cittadino in una data circoscrizione geografica, è una traduzione del riconoscimento da parte dell'autorità pubblica della sua stabile permanenza nel territorio o, comunque, della sussistenza di un legame rilevante con un singolo comune: in altre parole, del suo far parte della comunità locale. L'importanza di questo strumento per la vita delle persone è venuta crescendo nel corso dell'età contemporanea, fino a farne un elemento centrale per l'effettivo godimento dei di-

2 - Istat 1992: 7.

3 - *Ibidem*.

ritti fondamentali. Non è sempre stato così in passato, quando le registrazioni avvenivano fondamentalmente per motivi religiosi e fiscali. Nel corso dell'età moderna, con le determinazioni adottate dal Concilio di Trento del 1563, si è venuta diffondendo la pratica della registrazione da parte dei parroci dei fatti demografici più importanti, ovvero i matrimoni, le morti (sepulture) e le nascite (battesimi), già diffusa in precedenza con funzioni di controllo ecclesiastico della vita dei fedeli. Tuttavia, la variabilità dei criteri di raccolta e l'imperfetta copertura territoriale delle rilevazioni, diversa da località a località e da parroco a parroco, nonché la loro incoerenza nel corso degli anni, non consente di parlare per i registri parrocchiali di veri e propri registri di popolazione nel senso in cui oggi si intende questa espressione, nonostante questi rappresentino un passo imprescindibile per l'affermarsi del sistema contemporaneo dello stato civile. Un altro limite importante di questo sistema di registrazione era una maggior affidabilità nella raccolta dei dati per le famiglie e le persone con determinate caratteristiche: quelle con una maggior stabilità nel territorio (quindi meno mobili) e un più elevato grado di aderenza al modello sociale dominante (quindi più convenzionali)⁴. Fu grazie al crescere delle funzioni dello stato tra il XVIII e il XIX secolo che venne costruito un vero e proprio sistema di conoscenza demografico, prima con i censimenti che ampliarono le proprie finalità da mere operazioni di conteggio fiscale a più ampie e complesse indagini, quindi con la costruzione di una rete nazionale di registri della popolazione. Alcuni problemi però rimasero insoluti, come la registrazione

L'evoluzione storica del sistema anagrafico italiano, tra inclusioni ed esclusioni

In Italia, la creazione di un registro anagrafico unificato e uniforme su tutto il territorio segue un percorso lungo e piuttosto articolato⁵. Il primo tentativo ha avuto luogo tra il 1862 e il 1864, quando in ogni comune venne istituito un registro della popolazione sulla base del censimento del 1861, anno dell'Unità del paese: il relativo regolamento specifico del 1873 era molto dettagliato e complesso, prevedendo addirittura uno schedario speciale per la popolazione mobile, ovvero quella che soggiornava nel territorio comunale per un periodo superiore al mese pur senza prendere la residenza. Lo stato italiano aveva l'ambizione di creare in ogni municipio uno strumento conoscitivo paragonabile a un «censimento diuturno e perpetuo»⁶, grazie al quale poter disporre di un quadro esatto di tutti gli spostamenti della popolazione. Molte amministrazioni locali, tuttavia, non si uniformarono alle prescrizioni introdotte: un ostacolo fondamentale era rappresentato dalle capacità organizzative delle singole strut-

4 - Livi Bacci 1975: 37.

5 - Randeraad 1996.

6 - Gallo 2008: 127.

ture municipali e dal livello culturale degli impiegati comunali. Le grandi disparità presenti sul territorio nazionale tra città e campagna, tra montagna e pianura, tra Nord e Sud, si riflettevano anche nella raccolta dei dati anagrafici.

Il successivo regolamento del 1901 introduceva delle semplificazioni nette, abbassando il livello di pretesa conoscitiva collegato alle anagrafi. «Se si deve rinunciare a chiedere al registro di popolazione ciò che esso non potrà mai indicare con precisione – si scriveva all’epoca –, cioè quanta sia la popolazione reale di ciascun comune che solo il censimento può ad un dato momento contare e far conoscere, esso deve rimanere come strumento statistico per seguire le vicende di quella parte della popolazione, la più numerosa e insieme la più facile a rilevarsi, che è la popolazione stabile»⁷. Anche con queste nuove disposizioni tuttavia non fu possibile raggiungere una soddisfacente unitarietà e uniformità delle rilevazioni. Oltre alle difficoltà oggettive legate ai deficit culturali e organizzativi sopra accennati, si era venuto ad aggiungere un altro ostacolo destinato a rivestire un’importanza sempre maggiore nel corso del Novecento. Con l’aumento delle funzioni attribuite alle amministrazioni locali e la crescente complessità della macchina burocratica, il registro anagrafico stava assumendo una centralità inedita rispetto al funzionamento comunale. Da una parte il numero dei residenti era determinante nello stabilire la categoria di grandezza del comune e quindi i rapporti fiscali con l’amministrazione statale e la retribuzione dei suoi funzionari, oltre a cruciali questioni di prestigio e preminenza territoriale. Dall’altra chi risultava iscritto al registro anagrafico poteva avere accesso all’erogazione di eventuali aiuti diretti alla popolazione povera e dei nuovi servizi assistenziali legati alla salute, alla casa e al lavoro: risultavano quindi un peso sgradito per le casse comunali

Spesso, quindi, il malfunzionamento dei registri anagrafici era dovuto a scelte precise da parte delle amministrazioni comunali: non risultava difficile per un funzionario nell’Italia della grande emigrazione di inizio Novecento chiudere un occhio sull’obbligo di cancellare i cittadini che erano emigrati all’estero. In questo modo le cifre degli abitanti risultavano gonfiate di “anime morte” che non pesavano sui bilanci e che anzi permettevano solo una serie di benefici. Almeno fino alla Prima guerra mondiale, poi, dal momento che la capacità giuridica delle donne non aveva ricevuto una certificazione normativa, le registrazioni presso l’anagrafe erano riservate al maschio adulto, al cosiddetto “capofamiglia”. Questo creava delle enormi difficoltà alle donne rimaste sole con i figli: senza una autorizzazione scritta del marito – magari emigrato a migliaia di chilometri di distanza –, le mogli non potevano spostare la registrazione anagrafica da un comune all’altro.

7 - Leti 2002: 9.

Allo stesso tempo, però, era diffusa la tendenza da parte degli uffici municipali a non iscrivere nei registri le persone di più bassa estrazione, chi viveva ai margini della società o chi era immigrato di recente: ovvero quella parte della società che poteva con maggior probabilità aver bisogno di assistenza e protezione. Non a caso, in Italia, il problema assunse un rilievo nazionale tra fine '800 e i primi anni del '900, con l'applicazione della riforma sull'assistenza sanitaria del 1890. La nuova norma infatti imponeva ai comuni di pagare le cure mediche agli abitanti poveri, fornendo gratuitamente i servizi del medico condotto oppure pagando la retta di eventuali ospedalizzazioni svolte fuori dal territorio comunale. In questo caso i costi ricadevano sull'ultimo comune in cui il degente avesse trascorso un periodo di almeno cinque anni di dimora effettiva o in alternativa sul comune di nascita. Queste disposizioni, che sono state lette dalla storiografia come «un primo riconoscimento del diritto all'assistenza ospedaliera»⁸, caricarono tuttavia il sistema anagrafico di un ruolo fondamentale: quello di poter dirimere i casi di incertezze o contestazioni nell'attribuzione di parcelle di ospedalizzazione spesso molto onerose. A inizio Novecento in alcuni piccoli italiani il peso di queste spese era arrivato a coprire un terzo dell'intero bilancio: si trattava spesso di costi relativi a persone che erano emigrate da anni in centri maggiori, ma che non venivano iscritte di proposito nei registri della popolazione.

Lo scenario tende a cambiare tra il 1926 e il 1929, con la creazione dell'Istituto centrale di statistica e la realizzazione di un nuovo regolamento anagrafico. L'Istat assunse per legge «l'alta vigilanza sulla regolare tenuta dei registri della popolazione», diventando così responsabile di fronte al governo della correttezza di un sistema che rimaneva collegato all'operato concreto dei funzionari comunali⁹. Il nuovo regolamento, tuttavia, pur perfezionando tecnicamente la raccolta dei dati, veniva stilato in un momento in cui, per una precisa scelta politica, il sistema anagrafico era stato sovraccaricato di nuove e pesanti responsabilità. La volontà del fascismo di contrastare la crescita delle città e lo spopolamento delle campagne si era tradotta infatti in una precisa indicazione normativa nei confronti dei prefetti, a cui fu imposto di «limitare l'eccessivo aumento della popolazione residente nelle città» (legge 24 dicembre 1928, n. 2961). Il registro anagrafico divenne così il campo di una battaglia che le autorità pubbliche condussero nei confronti dei migranti interni al territorio nazionale, di chi si spostava dalle città minori alle maggiori, dalle campagne alle città. Dieci anni più tardi fu emanato un nuovo intervento normativo (legge 6 luglio 1939, n. 1092) che impediva l'iscrizione anagrafica nei comuni maggiori a chi non potesse dimostrare di avervi un lavoro o di possedere adeguati mezzi di sussistenza.

8 - Frascani 1986: 131.

9 - Gallo 2007: 177.

La “guerra ai poveri” continuò ad avvalersi del registro anagrafico come strumento di esclusione anche nei primi anni della nuova Repubblica italiana: la legge del 1939 venne infatti abrogata solo nel 1961, nel pieno del boom economico. Alcune autorevoli valutazioni fatte negli anni '50 stimavano la presenza di circa 250-300.000 meridionali nel Centro-Nord che vivevano in maniera irregolare, ovvero senza iscrizione anagrafica, anche se il totale era di sicuro molto maggiore, se consideriamo altri importanti spostamenti, come i veneti trasferiti nel Triangolo industriale e gli abitanti del Centro-Nord che vivevano a Roma. Nel 1959, nel corso di un dibattito parlamentare, i “clandestini in patria” furono valutati all'incirca a un milione di persone¹⁰.

In questo contesto, il dibattito sul nuovo progetto di riforma legislativa dell'anagrafe che si sviluppò all'inizio degli anni '50 si era venuto concentrando in particolare sulla nuova categoria di «dimora convenzionale», inserita nella prima bozza di legge, che mirava proprio all'iscrizione nei registri di tutte le persone che vivevano in Italia senza avere fissata correttamente una residenza, a cui si permetteva di individuare come luogo di iscrizione il comune di dimora o un comune a loro discrezione. Questa parte venne poi accantonata, a causa delle critiche che sollevò da parte degli amministratori locali. La legge anagrafica del 1954 ebbe in ogni caso una importanza decisiva. Per la prima volta, i principi basilari dell'ordinamento erano fissati per legge, mentre al regolamento, e alle istruzioni fornite dall'Istat, veniva affidato un ruolo più esecutivo e illustrativo (Istat 1992: 12). Non si tratta di una questione meramente formale, dato che le ripetute violazioni delle norme anagrafiche che avranno luogo nei decenni successivi andranno a intaccare esattamente questi principi, nonché le indicazioni pratico-operative che dovrebbero tradurli in pratica.

L'anagrafe oggi, tra controllo, amministrazione e riconoscimento

Dichiarare la propria presenza, richiedendo di essere iscritti nei registri anagrafici, è un dovere per tutte e tutti coloro che vivono in maniera stabile in un dato territorio comunale. L'art. 2 della norma del 1954 prescrive che «è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazioni di posizioni anagrafiche». Questa legge stabilisce poi che è compito dell'ufficiale d'anagrafe invitare «le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe».

10 - Gallo 2014: 90.

Altre norme, inoltre, hanno istituito l'obbligo, per diverse categorie di lavoratori, di prendere la residenza nel luogo di esercizio delle loro funzioni: tra queste, gli impiegati civili dello Stato, i professori universitari, i magistrati, gli appartenenti alle forze dell'ordine e i medici¹¹.

Il dovere di dichiarare la propria presenza riguarda i cittadini italiani, gli stranieri extra-comunitari regolarmente soggiornanti e i cittadini comunitari. Questi ultimi, nello specifico, a partire dal 2007 non sono obbligati a disporre del permesso di soggiorno ma sono tenuti, se intenzionati a soggiornare sul territorio italiano per più di tre mesi, a iscriversi all'anagrafe secondo un regime differenziato: ossia, dimostrando di soddisfare alcuni requisiti di carattere economico-lavorativo, diversificati sulla base delle ragioni del soggiorno in Italia, stabiliti dal d.lgs. 30 – che va ad attuare la Direttiva 2004/38/CE – e dai decreti e dalle circolari che lo hanno successivamente integrato e modificato. Con riferimento ai cittadini comunitari, dunque, la residenza ha sostituito di fatto il permesso di soggiorno quale strumento di controllo della regolarità della presenza nel territorio italiano.

L'obbligatorietà della dichiarazione di residenza, come già anticipato, risponde a un'esigenza specifica dell'amministrazione statale: per mezzo dell'iscrizione anagrafica è possibile monitorare la popolazione locale, controllandone la composizione e gli spostamenti. Tramite i registri comunali, in altre parole, è possibile sapere chi è effettivamente presente in ogni porzione dello spazio italiano e chi vi intrattiene comunque un rapporto significativo, raccogliendo informazioni sui movimenti di individui e famiglie da comune a comune.

L'anagrafe, dunque, è un dispositivo strategico per l'identificazione delle persone che soggiornano sul territorio. Identificare significa qui far corrispondere a ogni *presenza, fisica o virtuale*, uno specifico *dato amministrativo*. In assenza di iscrizione, le persone presenti sul territorio sono «fantasmi» per l'amministrazione. Non è un caso, perciò, che il Regolamento anagrafico preveda, oltre alla registrazione dei residenti effettivi – che siano “dimoranti in modo abituale” o semplicemente “domiciliati”, in quanto senza tetto o senza fissa dimora – quella delle persone “temporaneamente presenti”, per le quali è previsto un apposito schedario. Quest'ultima modalità di iscrizione non dà accesso alla residenza anagrafica, e quindi alle relative certificazioni e alla carta di identità, ma consente comunque alle autorità di verificare la presenza, nello spazio comunale, di individui che soggiornano per brevi periodi.

La conoscenza della popolazione residente, delle sue caratteristiche e delle sue dinamiche è un'attività di competenza statale, gestita però, concretamente,

11 - Dinelli 2011: 146.

dalle amministrazioni comunali, le quali sono incaricate di tenere i registri anagrafici. Le autorità centrali, dato l'interesse strategico che l'iscrizione riveste, tendono ad accentrarne sempre più le procedure. Tanto che, nel 2012, è stata istituita l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)¹², una base dati di livello nazionale che sta subentrando all'Indice nazionale delle anagrafi (INA) e all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), nonché, gradualmente, alle singole anagrafi tenute dalle amministrazioni locali. Un registro statale, dunque, va a sostituire i registri comunali, anche con riferimento a quella parte di popolazione che vive fuori dai confini italiani.

Il controllo consentito dall'anagrafe non ha come oggetto soltanto le persone, ma anche lo spazio in cui queste vivono. Il capitolo VII del Regolamento anagrafico¹³, al riguardo, contiene un insieme piuttosto articolato di istruzioni indirizzate agli uffici anagrafici, che prescrivono di ripartire il territorio comunale in sezioni di censo, di aggiornarne e conservarne le mappe, di sviluppare un piano topografico, di attribuire un nome, in maniera chiara e visibile, a ogni spazio di circolazione (vie, strade, piazze, ecc.), di numerare ogni porta, cancello o via d'accesso a uno spazio di circolazione, ecc.

Le istruzioni richieste ai singoli comuni sono l'espressione di un bisogno di conoscenza e controllo più ampio, che caratterizza gli stati moderni e i loro apparati di sicurezza sin dall'età moderna, e sono quindi riconducibili a un *sapere* fortemente incentrato sull'identificazione e sulla classificazione degli spazi così come degli individui e dei gruppi¹⁴. Un sapere che affonda le sue radici nel percorso storico che ha dato origine alle polizie moderne e ne ha stabilito le specifiche funzioni¹⁵.

Esempio emblematico di visioni e idee orientate al controllo capillare e totale è fornito dai lavori di Guillaudé, un ingegnere militare che, nel 1749, suggerì alle forze di polizia di raccogliere dati e informazioni sulle persone e sui centri urbani, dividendo la città in segmenti contenenti un ridotto numero di case, ognuno dei quali doveva essere sorvegliato da un singolo poliziotto, incaricato di conoscere ogni persona che visse al suo interno¹⁶.

12 - Come previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n.221. In seguito all'introduzione della ANPR, gli adempimenti tra uffici anagrafici comunali sono regolati dal D.P.R. 17 luglio 2015, n.126, che va ad adeguare il D.P.R. n.223 del 1989 alla disciplina istitutiva del nuovo registro nazionale.

13 - Su questi aspetti cfr. anche Istat 1992; 2010.

14 - Foucault 2005.

15 - Campesi 2009; Palidda 2000.

16 - Heilmann 2007.

Il bisogno di conoscenza manifestato dagli stati attraverso l'istituzione delle anagrafi non rimanda soltanto a un desiderio di controllo di carattere poliziesco e securitario, ma anche – e per certi versi soprattutto – ad altre necessità di tipo amministrativo, legate in particolare all'organizzazione dei servizi municipali. Attualmente, ad esempio, al conteggio dei residenti nel territorio comunale è legata la distribuzione di molti tributi: tra questi, la tassa sui rifiuti. Dal numero di persone registrate in anagrafe, inoltre, può dipendere la sopravvivenza di un comune: a partire dall'inizio del 2015, gli enti con meno di 5.000 abitanti (3.000 se collocati in aree montane) sono obbligati a esercitare in forma associata le proprie funzioni fondamentali; parallelamente, proposte di rendere obbligatorio l'accorpamento di enti comunali la cui popolazione è inferiore a una certa soglia sono state parte dell'agenda di numerose forze politiche, negli ultimi anni.

Le conseguenze della mancata registrazione, dunque, sono le seguenti. Le persone di fatto presenti sul territorio ma non iscritte nei registri della popolazione non pagano le imposte che, secondo le leggi italiane, sarebbero tenute a versare alle amministrazioni locali. Al contempo, la scarsa numerosità degli abitanti di un comune – artificialmente dovuta alla “assenza amministrativa” di individui materialmente localizzati al suo interno – ne mette a rischio l'autonomia, se non addirittura l'esistenza.

In sintesi, nel quadro di un – controverso e dibattuto – “federalismo municipale”, ma anche in considerazione dei costi “scaricati” dai governi centrali sulle amministrazioni locali, la scelta di non riconoscere come residenti in senso formale persone concretamente parte della comunità municipale può provocare perdite e danni sia in senso fiscale sia in senso politico-amministrativo. Certamente, questo rischio è considerato accettabile da molti comuni, dal momento che gli esclusi dalla residenza sono, tendenzialmente, soggetti a basso reddito.

Se dichiarare la propria presenza è un dovere, essere riconosciuti come residenti è un diritto, attribuito a coloro che vivono stabilmente e “legalmente” – se non-cittadini – all'interno di un dato territorio comunale. Ossia, a tutti i cittadini italiani, ai cittadini comunitari che soddisfano i requisiti indicati in precedenza e agli stranieri comunitari regolarmente soggiornanti¹⁷, con l'eccezione – controversa e al momento fortemente contestata, sul piano politico e su quello giuridico¹⁸ – dei richiedenti asilo. Il decreto n. 113 su *sicurezza e immi-*

17 - Il Testo unico sull'immigrazione, al comma 7 dell'articolo 6, prevede che «le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione».

18 - Per puntuali rilievi di carattere giuridico rispetto all'iniziativa dell'attuale ministro dell'interno si rimanda ai seguenti contributi disponibili on line: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/liscrizione-anagrafica-e-laccesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo/>; <http://www.questione->



10. Campo informale del Poderaccio a Firenze - foto Margherita Turchi

grazione, emanato il 4 ottobre del 2018 su iniziativa del ministro dell'interno Matteo Salvini e convertito in legge il 27 novembre dello stesso anno, ha stabilito infatti che il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica. La stessa norma prevede poi che l'accesso ai servizi erogati sul territorio sia assicurato nel luogo di domicilio.

La residenza, oltre a configurare un diritto in sé, è lo strumento che rende esigibili importanti diritti: in altre parole, è un “diritto a esercitare altri diritti”. Tra l'iscrizione anagrafica e alcune libertà fondamentali della persona – e non soltanto del cittadino – corre un legame molto stretto. Nello specifico, è evidente il nesso tra l'iscrizione anagrafica e la libertà di movimento, sancita, per quanto riguarda i cittadini italiani, dall'art. 16 della Costituzione, che riconosce il diritto alla circolazione su tutto il territorio statale, scegliendo liberamente il luogo di dimora, e, per ciò che concerne i non italiani, da diverse norme internazionali. Con riferimento agli appartenenti ai paesi dell'UE, l'art. 18 (ex art. 8A) del Trattato che istituisce la Comunità europea stabilisce che «ogni cittadino del-

giustizia.it/articolo/vecchi-e-nuovi-problemi-riguardanti-la-residenza-anagrafica-nel-diritto-dell-immigrazione-e-dell-asilo_16-01-2019.php; <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm#n2>. In sintesi, la formulazione attuale della norma si focalizza sulla specifica tipologia di permesso di soggiorno, e non sullo status di richiedente asilo in quanto tale, quale elemento ostativo all'iscrizione anagrafica. Il diritto alla residenza, tuttavia, è legato alla regolarità della presenza nel territorio italiano, non necessariamente alla disponibilità di uno specifico documento che la attesti. Di conseguenza, in assenza del titolo di soggiorno in senso stretto, la dichiarazione di dimora abituale o di domicilio potrebbe essere presentata allegando la ricevuta consegnata dalla Questura in seguito alla presentazione del modello C3: è da questo atto che, tecnicamente, deriva la condizione di straniero regolarmente presente.

l'unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso». Rispetto invece ai cittadini dei paesi extra-UE, il discorso è parzialmente diverso, dato che gli stati non sono obbligati a consentire loro l'ingresso nel proprio territorio, se non nei casi in cui sussistano condizioni particolari, quali quelle in cui si trovano coloro che, come i richiedenti asilo, hanno bisogno di una particolare protezione. Alcune norme internazionali – tra cui il Patto internazionale dei diritti civili e politici e l'art. 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – garantiscono però, seppur soltanto parzialmente, la libertà di circolazione e soggiorno *all'interno* del territorio statale a chi vi ha fatto ingresso regolarmente¹⁹.

Più in concreto, alla residenza è legato l'esercizio di numerosi diritti: l'iscrizione al servizio sanitario nazionale; la registrazione negli albi professionali; l'apertura di una partita I.V.A. – e quindi la possibilità di intraprendere l'esercizio di un'attività commerciale o professionale; la fruizione dell'assegno per il nucleo familiare; la possibilità di usufruire dell'agevolazione fiscale connessa all'acquisto della prima casa; l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali; l'inserimento nel sistema scolastico; il voto nelle elezioni politiche e amministrative, per i cittadini italiani, e alle comunali e alle europee, per i cittadini comunitari; per i non cittadini in generale, l'ottenimento della cittadinanza.

Il governo dell'anagrafe: attori e competenze, tra persistenze e cambiamenti

L'anagrafe rientra nel più ampio settore dei Servizi demografici, rispetto al quale il ministero dell'interno svolge una funzione di indirizzo e coordinamento, supportando le prefetture e i comuni. Nella gestione dei registri della popolazione, i secondi sono subordinati alle prime. In materia di anagrafe, infatti, il sindaco agisce come ufficiale di governo e non come capo dell'amministrazione. Di conseguenza, è chiamato ad applicare fedelmente la normativa statale e a eseguire compiti e direttive provenienti dal ministero e dalle sue articolazioni territoriali. In quanto emanazione del Viminale, il primo cittadino può delegare, in tutto o in parte, le sue funzioni al personale del comune, mantenendo comunque la titolarità delle stesse.

Il primo cittadino o i membri comunali delegati, in qualità di ufficiali anagrafici, dovrebbero verificare esclusivamente:

- la regolarità del soggiorno degli stranieri extracomunitari²⁰;

¹⁹ - Algostino 2001.

²⁰ - Verifica che – come anticipato in precedenza – non coincide necessariamente con la richiesta di esibire un permesso di soggiorno, dato che tale documento non è l'unico elemento probante la sussistenza del requisito sostanziale della regolarità del soggiorno (Morozzo della Rocca 2006: 56).

- la sussistenza dei requisiti specifici previsti per i cittadini comunitari (indicati nel già citato d.lgs. 30/2007);
- l'abitualità della dimora (con riferimento sia ai cittadini sia ai non cittadini).

Le amministrazioni comunali, invece, non possono subordinare l'iscrizione anagrafica alla sussistenza di altri requisiti, quali ad esempio:

- l'assenza di precedenti penali;
- il non essere giuridicamente etichettati come persone "socialmente pericolose";
- il fatto di vivere in un "immobile" (la residenza, come chiarisce una circolare ministeriale del 1995²¹, deve essere riconosciuta anche a chi vive in alloggi di fortuna, come baracche, grotte, *roulotte*, ecc.);
- le condizioni dell'immobile (abitabilità, condizioni igienico-sanitarie, ecc.);
- l'uso residenziale e non commerciale dell'immobile;
- la disponibilità di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

Più in dettaglio, le amministrazioni comunali non possono subordinare il riconoscimento della residenza alle condizioni materiali del luogo di dimora, anche dopo l'emanazione della legge 94 del 2009, seconda parte del pacchetto sicurezza, che ha modificato la normativa statale in materia anagrafica attribuendo ai comuni la possibilità – ma non l'obbligo – di effettuare una verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile presso cui si richiede l'iscrizione. Questa legge, infatti, non prevede che la verifica sia obbligatoria né, meno che mai, subordina la procedura di iscrizione a un suo esito positivo²².

Il tentativo di subordinare l'iscrizione anagrafica alle condizioni dell'alloggio portato avanti con il pacchetto sicurezza – il cui disegno di legge, reso poi meno restrittivo nel corso dell'iter parlamentare, imponeva peraltro i controlli igienico-sanitari²³ – costituisce l'ultimo di una lunga serie di tentativi di istituire un nesso esplicito tra lo stato dell'abitazione e il diritto alla residenza²⁴. Alla base di alcuni di questi tentativi vi era l'idea secondo cui la residenza regolata dal codice civile dovrebbe essere diversificata dalla residenza meramente "anagrafica": quest'ultima, a differenza della prima, non sarebbe subordinata

21 - Si tratta della circolare del ministero dell'interno n. 8 del 29 maggio 1995, uno degli interventi più importanti da parte del ministero dell'interno sul diritto alla residenza.

22 - Come chiarito anche da una nuova circolare del ministero dell'Interno – la n. 1 del 14/01/2013 – la quale stabilisce che il controllo sui requisiti igienico sanitari dell'abitazione è una facoltà e non un obbligo per gli uffici comunali e che la mancanza degli stessi «non preclude, in linea di principio, la fissazione della residenza anagrafica nel luogo inidoneo». Questa circolare, nello specifico, richiamando un parere del Consiglio di Stato, rettifica una precedente circolare – la n. 19 del 7 agosto 2009 –, la quale sembrava confermare gli accresciuti poteri sindacali in materia di residenza in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 94/2009.

23 - Morozzo della Rocca 2017.

24 - Mariani 2010: 93.

alla sola dimora abituale, ma anche ad altri elementi, come le condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio²⁵.

Una simile idea, se tradotta in pratica, implicherebbe una trasformazione radicale della logica anagrafica. Trasformazione che però non si è avuta, almeno per ora, dato che la legge effettivamente approvata non impone alcun controllo e, soprattutto, non subordina l'iscrizione all'esito di eventuali verifiche. Altre iniziative normative, tuttavia, hanno prodotto poco dopo, sulla base di altri elementi, un importante cambiamento del sistema di registrazione e del diritto alla residenza.

In seguito all'emanazione del decreto n. 47²⁶ (il cosiddetto "Decreto Lupi"), il cui art. 5 stabilisce che chi occupa abusivamente un immobile non può fissarvi la residenza né può chiedere l'allacciamento ai pubblici servizi, i comuni sembrano essere legittimati a richiedere requisiti aggiuntivi rispetto a quelli indicati in precedenza, imponendo a chi si dichiara residente in un dato immobile di specificare il titolo di occupazione dello stesso.

Le innovazioni introdotte dal Piano casa – che per la prima volta in Italia, apporta modifiche sostanziali alla normativa anagrafica per legge e non tramite provvedimenti amministrativi – pur essendo a rischio di legittimità e ancora tutte da valutare sul piano strettamente giuridico, rappresentano una sorta di "rivoluzione copernicana" nella *politica della residenza*. Il Decreto Lupi, infatti, stravolge la funzione pubblica fino ad allora affidata all'anagrafe, ossia quella di "di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale"²⁷, subordinandola alla tutela di altri interessi: vale a dire, la proprietà immobiliare, soprattutto se di soggetti privati, spesso aziende e società che si sentono "minacciate" nei propri interessi, e l'ordine pubblico, categoria tanto vaga e generica da essere facilmente evocabile per giustificare interventi restrittivi delle libertà personali e repressivi.

Per il momento, il ministero dell'interno è intervenuto con due circolari per chiarire alcuni aspetti critici del provvedimento. La prima²⁸ ha specificato che l'obiettivo del legislatore era quello di consentire «il ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti». In quest'ottica, il provvedimento mirerebbe a colpire soltanto le occupazioni abusive, vale a dire che avvengono contro la volontà del proprietario: dal punto di vista strettamente giuridico, infatti, un'occupazione non può essere considerata abusiva fino a che il proprietario dell'immobile – sia esso un soggetto pubblico

25 - Ivi: 93-94.

26 - Emanato e poi convertito in legge tra la primavera e l'estate del 2014.

27 - Si tratta della già citata circolare n. 8 del 29 maggio 1995.

28 - La n. 14 del 6/8/2014.

o un attore privato – non decide di esercitare pienamente ed esplicitamente il suo diritto a rivendicare la disponibilità dello stesso, vale a dire prendendo provvedimenti esecutivi o avviando un *iter* giudiziario. La seconda²⁹ ha chiarito che chi dimora in un immobile occupato abusivamente ha comunque diritto a essere iscritto nell’anagrafe comunale e che «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 con le persone senza fissa dimora». Inoltre, il secondo decreto Minniti-Orlando – il n. 9320, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*³⁰ – ha stabilito che, in presenza di persone minorenni o bisognose di aiuto, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie, il sindaco può derogare ai divieti previsti dall’art. 5, rilasciando la residenza e consentendo l’allacciamento a pubblici servizi nonché la partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica³¹.

Nonostante gli interventi ministeriali e la deroga introdotta dalla norma sulla sicurezza urbana, le amministrazioni comunali hanno usato l’art. 5 del Piano casa come pretesto per restringere l’accesso alla residenza. Molti comuni, infatti, hanno introdotto una modulistica specifica – peraltro difforme tra i diversi contesti –, contenente requisiti ulteriori e più stringenti rispetto a quelli previsti dal modello allegato alla prima delle due circolari. Nello specifico, questo modello richiede al dichiarante di fornire informazioni sul titolo di occupazione dell’alloggio. I moduli impiegati dalle amministrazioni comunali, invece, richiedono il consenso scritto da parte del proprietario dell’immobile e, in alcuni casi, da parte di altre persone già residenti al suo interno. Se la prima richiesta appare illegittima, in quanto non prevede semplicemente che il proprietario sia informato ma che dia la sua esplicita approvazione in forma scritta, la seconda sembra essere del tutto sganciata dalla logica del Decreto Lupi, essendo orientata piuttosto a contrastare il sovraffollamento e, forse, i fenomeni di subaffitto³². Il sovraffollamento, tuttavia, è una questione che non mai avuto nulla a che vedere – né ha a che vedere adesso, nonostante il Piano casa – con il riconoscimento della residenza.

L’introduzione dell’art. 5, al di là delle retoriche incentrate sulla difesa dei diritti dei proprietari e sul mantenimento dell’ordine pubblico, favorisce piuttosto lo sviluppo di un vero e proprio “mercato” delle residenze: il prezzo di un appartamento o di una stanza varia a seconda che il proprietario dell’immobile, o gli inquilini già residenti, “concedano” informalmente al nuovo arrivato la possibi-

29 - La n. 633 del 24/02/2015.

30 - Poi convertito nella legge n. 48 del 2017.

31 - Per approfondimenti su questa norma si rimanda a Gargiulo 2018.

32 - Su questo punto, si rimanda a Morozzo della Rocca 2017.



11. Compilazione schede socio anagrafiche Prato - foto Margherita Turchi

lità di iscriversi all'anagrafe. Le scelte restrittive in materia anagrafica, pertanto, più che garantire la sicurezza che esplicitamente promettono, alimentano la tensione sociale e acuiscono le disuguaglianze.

Oltre alle condizioni dell'ambiente di vita, altre richieste illegittime avanzate dai comuni riguardano i requisiti previsti per le persone che si dichiarano agli uffici municipali come senza fissa dimora o come senza tetto, seguendo quindi il percorso di iscrizione basato sul criterio del domicilio, e non su quello della dimora abituale. Le persone che rientrano in una di queste due tipologie, più in dettaglio, scelgono in maniera *elettiva* la propria domiciliazione nel territorio comunale, in quanto ritengono che un dato comune costituisca il «centro dei propri affari e interessi» (art. 43 del Codice civile). Stando alle indicazioni fornite dall'Istat³³, le amministrazioni locali, per mera semplicità organizzativa, dovrebbero «istituire una via, territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe (es. via... seguita dal nome dello stesso comune, via della Casa Comunale, ecc.). In questa via verranno iscritti con numero progressivo dispari sia i «senza tetto» risultanti residenti al censimento, sia i «senza fissa dimora» che eleggono domicilio nel comune ma che in realtà non hanno un vero e proprio recapito nel comune stesso»³⁴. Così facendo, alla scelta elettiva corrisponderebbe, praticamente, un indirizzo virtuale in cui «localizzare» la residenza anagrafica. Questo indirizzo, chiaramente, non ha alcuna valenza «materiale»: di conseguenza, l'iscrizione non si fonda su, né si legittima attraverso, la presenza della persona interessata in un preciso punto dello spazio comunale.

La già citata legge 94 del 2009 è intervenuta però in questo ambito, modificando l'art. 2 della norma anagrafica e specificando che, al momento della richiesta di iscrizione, la persona che si dichiara domiciliata in un comune «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».

La norma voluta dall'allora ministro dell'interno Roberto Maroni, dunque, ha introdotto l'obbligo di dimostrare l'*effettività* della condizione di domiciliato. In questo modo, la nozione giuridica di domicilio ha subito un cambiamento non indifferente. Tanto che l'Istat, nell'anno immediatamente successivo, in una nuova pubblicazione manualistica sul tema dell'iscrizione anagrafica ha chiarito che «l'accertamento del domicilio, è cosa ben diversa dall'accertamento della residenza e non presuppone la presenza fisica della persona, con carattere di prevalenza, all'indirizzo indicato. Pertanto l'accertamento del vigile

33 - Istat 1992.

34 - Ivi: 45-46.

dovrà riguardare la sussistenza o meno della sede principale degli affari e interessi del richiedente e non la sua presenza fisica, che è e resta, in questi casi, un elemento accidentale»³⁵.

Inoltre, in termini operativi il manuale ha stabilito che, nel caso di persone “senza tetto”, il luogo del domicilio potrebbe coincidere con luoghi che coinvolgono la sfera giuridica di altri soggetti (ad esempio portico del palazzo sotto il quale la persona passa abitualmente la notte, bar presso il quale consuma i pasti eccetera), qualora ci sia, però, il consenso alla domiciliazione da parte di tutte le persone interessate. Se si tratta di persone assistite da enti assistenziali pubblici o privati (ad esempio i servizi sociali del comune, comunità religiose eccetera) il domicilio di queste persone potrebbe coincidere con la sede della struttura assistenziale di riferimento. Nulla però impedisce che, una volta individuati i luoghi che sintetizzano il concreto vivere del richiedente sul territorio del comune, la sua iscrizione avvenga, presso una via fittizia, quale quella indicata dall’Istat³⁶.

L’Istat, insomma, sottolinea che tra i due requisiti – l’effettività del domicilio e l’abitudine della dimora – vi è una sostanziale differenza: attraverso il primo si va ad appurare che un dato luogo sia veramente centrale per gli affari e gli interessi di una persona, mentre per mezzo del secondo si verifica la presenza materiale della stessa nel posto indicato. La centralità di un ambito spaziale, in altre parole, non ha nulla a che vedere con l’essere fisicamente presenti al suo interno. Di conseguenza, chi richiede l’iscrizione in quanto domiciliato, diversamente da chi lo fa in quanto dimorante, non è tenuto a essere localizzabile in un punto preciso dello spazio, né a recarvisi di frequente, ma a dimostrare la rilevanza di quel punto per la sua sfera personale.

L’esclusione dalla residenza oggi: strumenti, effetti, obiettivi

Nonostante la chiarezza delle indicazioni fornite dall’Istat, l’iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora e di quelle senza tetto è spesso contestata, se non addirittura negata, da parte delle amministrazioni comunali. Più in generale, la residenza – sia per chi vive in strada sia per chi dispone di un qualche tipo di alloggio – è stata ripetutamente oggetto, negli ultimi anni³⁷, di tentativi di controllo indebito da parte di numerose amministrazioni locali. Que-

35 - Istat 2010: 71.

36 - Ibidem.

37 - Ordinanze limitative del diritto alla residenza, ad esempio, sono state emanate dai comuni di Alessandria e Lecco sul finire degli anni Novanta. Per approfondimenti sull’ordinanza come strumento pretestuosamente emergenziale, soprattutto in rapporto al tema della residenza, si rimanda a Gargiulo 2015.

ste amministrazioni hanno fatto ricorso a prassi restrittive e/o all’emanazione di provvedimenti amministrativi ad hoc, tra cui le cosiddette “ordinanze anti-sbandati”. I dispositivi escludenti, già in uso da diversi anni, hanno conosciuto una diffusione particolare con la fine del 2007, soprattutto in alcune zone d’Italia. Con l’entrata in Europa della Romania e della Bulgaria e dopo l’emanazione del già citato d.lgs. 30 – avente lo scopo di disciplinare la circolazione e il soggiorno dei cittadini comunitari – il libero movimento dei nuovi europei è diventato infatti un elemento di grande preoccupazione per alcune amministrazioni italiane, ed è stato utilizzato come pretesto per tentare di regolare anche la mobilità dei cittadini extra-comunitari e di alcune categorie di italiani.

L’uso dello strumento dell’ordinanza è stato favorito poi dal Pacchetto sicurezza del 2008: il Decreto-legge n. 92, emanato a maggio e convertito poi a luglio nella legge n. 125, oltre a intervenire in numerosi ambiti delle politiche migratorie, ha introdotto nell’ordinamento italiano la nozione giuridica di “sicurezza urbana” e ha modificato l’art. 54 del Testo unico degli enti locali, estendendo il potere di ordinanza dei sindaci anche al di fuori delle situazioni emergenziali³⁸. Sebbene qualche anno dopo questo potere abbia subito una forte limitazione³⁹, la stagione delle ordinanze non si è tuttavia conclusa: numerose amministrazioni locali hanno continuato a emanare provvedimenti nel tentativo di restringere l’accesso all’iscrizione anagrafica.

Sostanzialmente, le ordinanze in materia di residenza impongono a coloro che chiedono di essere iscritti nei registri dell’anagrafe la dimostrazione del possesso di requisiti ulteriori e/o più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla normativa statale: ad esempio, la disponibilità di un contratto di lavoro, la titolarità di una carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno almeno biennale, un reddito superiore a una certa soglia oppure la dimostrazione di non avere all’attivo pene detentive o restrittive⁴⁰. I requisiti introdotti o modificati dalle ordinanze possono essere differenziati con riferimento ai cittadini e ai non cittadini oppure possono essere indirizzati indistintamente agli uni e agli altri. In generale, comunque, a essere oggetto di esclusione sono soprattutto gli stranieri, i cittadini comunitari e quegli italiani che manifestano comportamenti o tratti poco graditi: in particolare, persone senza fissa dimora o che vivono in alloggi ritenuti indecorosi (magari perché appartenenti alle popolazioni *romani*).

Oltre alle ordinanze, il rifiuto della residenza è spesso attuato mediante altri

38 - Sul punto cfr. Stradella 2010. Prevedibilmente, il numero delle ordinanze emanate per regolamentare aspetti della vita sociale ritenuti potenzialmente lesivi della sicurezza urbana è aumentato enormemente subito dopo l’emanazione del pacchetto sicurezza (Bontempelli 2009; Giovannetti 2012).

39 - Con la sentenza n. 115 del 2011, la Corte costituzionale ha giudicato infatti illegittima la norma che aveva modificato l’art. 54 del Tuel.

40 - Guariso 2012; Lorenzetti 2009.

strumenti – delibere di giunta e circolari – oppure attraverso percorsi meno visibili e diretti, quali le prassi burocratiche informali o l’uso indiretto e pretestuoso dei requisiti introdotti da provvedimenti amministrativi. Tracce del ricorso a meccanismi di questo genere, del resto, sono rinvenibili quantomeno a partire dagli anni Novanta – ossia all’indomani della riforma degli enti locali, che ha comportato l’ampliamento del potere dei sindaci e la loro elezione diretta –, come testimoniato peraltro dall’emanazione di due circolari del ministero dell’interno⁴¹, volte ad assicurare la dovuta omogeneità, su tutto il territorio nazionale, al riconoscimento del diritto di iscrizione anagrafica.

Qualunque sia la natura dello strumento e/o del percorso burocratico impiegato, le iniziative volte a negare l’iscrizione anagrafica minacciano, e spesso provocano concretamente, discriminazioni nei confronti di non italiani o di italiani poco “graditi”. Queste iniziative, quando rimangono inattuato, perché i provvedimenti emanati, seppur altamente pubblicizzati, di fatto rimangono sulla carta, alimentano comunque un’esclusione di natura simbolica. Regolando in maniera autonoma – e del tutto illegittima – i requisiti per l’iscrizione, gli amministratori locali tracciano un confine molto netto che, a livello locale, separa i “desiderati” e gli “indesiderati”. Un’esclusione di questo genere, oltre a produrre effetti di stigmatizzazione, può agire anche come deterrente al soggiorno nel territorio comunale, scoraggiando gli esclusi dal rimanere all’interno del perimetro dell’amministrazione che li etichetta come inaccettabili.

Quando invece le iniziative escludenti sono effettive, perché i requisiti contenuti nel testo delle ordinanze o degli altri provvedimenti si traducono in richieste concrete nei confronti degli utenti, oppure perché sono messe in campo strategie indirette e informali, l’esclusione che prende forma è più complessa e articolata. Nello specifico, gli effetti possono essere di tipo sociale – in quanto l’accesso a numerose prestazioni e servizi socio-assistenziali e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è ostacolato e la piena fruizione del servizio sanitario nazionale è limitata, - *economico* - dato che gli esclusi dalla residenza sono soggetti potenzialmente più vulnerabili sul mercato del lavoro locale e affrontano difficoltà maggiori nell’avviare attività imprenditoriali – e *politico* – poiché il diritto di voto di quei cittadini italiani e di quei cittadini comunitari⁴² che non sono riconosciuti come residenti dall’amministrazione del comune in cui di fatto vivono è precluso.

Spostando l’attenzione dagli effetti agli obiettivi, le strategie di esclusione dalla residenza si configurano come iniziative di tipo *selettivo*. La selezione che si intende portare avanti negando l’iscrizione anagrafica può essere di due tipi:

41 - La già citata circolare n. 8 del 29 maggio 1995 e la n. 2 del 15 gennaio 1997.

42 - Ovviamente, con riferimento esclusivo alle elezioni europee e a quelle comunali.

spaziale o redistributiva. Nel primo caso, gli esclusi sono spinti ad allontanarsi dal territorio comunale. Impiegati con questo scopo, i provvedimenti in materia di residenza si configurano come meccanismi di controllo delle migrazioni (Brochmann 1999), focalizzati sul livello locale. Attraverso la restrizione dell'accesso ai registri dell'anagrafe, le amministrazioni comunali cercano di «filtrare» le persone dirette all'interno della comunità municipale, attuando così una sorta di gestione poliziesca delle frontiere.

Un'esclusione di questo genere, tuttavia, può diventare effettiva soltanto indirettamente⁴³. Come si è visto, infatti, i sindaci non godono dell'autorità necessaria ad allontanare dal territorio comunale coloro a cui la residenza è rifiutata. Con riferimento ai cittadini comunitari, tuttavia, la mancata registrazione – tanto per carenza dei requisiti economici quanto per pericolosità sociale – produce una condizione di “irregolarità” piuttosto ambigua e rischiosa, dato che l'eventuale segnalazione alle istituzioni (prefetture e Ministero dell'interno) potrebbe innescare un provvedimento di allontanamento. Non diversamente, il diniego dello status di residente può provocare conseguenze piuttosto rilevanti per i migranti “forzati”. Diverse questure, infatti, rifiutano il rinnovo del permesso di soggiorno a richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale sulla base della mancanza della residenza, come evidenziato da una circolare del Ministero dell'interno del 18 maggio del 2015, che esorta gli uffici del dipartimento di pubblica sicurezza a interrompere questa prassi e le prefetture a vigilare meglio sulle procedure di iscrizione anagrafica. Inoltre, chi non è registrato nel comune in cui di fatto vive è più esposto a misure amministrative di tipo preventivo, come il foglio di via. Provvedimenti di questo genere, infatti, possono riguardare qualunque municipalità del territorio italiano fuorché quella di residenza. Chi è presente fisicamente ma non amministrativamente, dunque, può subire un danno maggiore rispetto a chi compare nei registri anagrafici, rischiando di essere allontanato dal luogo in cui trascorre materialmente la sua esistenza.

La selezione attuata, o quantomeno minacciata, mediante il controllo restrittivo sulla residenza riposa su un'ideologia dell'accettabilità sociale e della meritevolezza. Soltanto chi soddisfa determinati requisiti socio-economici e comportamentali è ritenuto idoneo a essere iscritto in anagrafe. Chi invece non li soddisfa è considerato un residente “indesiderato”, e viene fortemente scoraggiato a vivere in un determinato territorio, vedendosi negato un riconoscimento formale.

Questa ideologia ha una doppia declinazione, focalizzandosi sostanzialmente su due macro-categorie di soggetti indesiderati, verso cui sono indirizzate le

43 - Per quanto riguarda i legami indiretti tra diniego della residenza e allontanamento cfr. Gargiulo 2014; 2015. Quanto alle forme passate di allontanamento di persone prive della residenza, con particolare riferimento al periodo in cui erano in vigore le leggi contro l'urbanesimo, cfr. Gallo 2014.

iniziative escludenti. La prima è costituita da persone che vivono in condizioni abitative considerate “indecorose”, per via delle condizioni igieniche o per il sovraffollamento del luogo di dimora, oppure che sono prive di un’abitazione, trascorrendo la propria esistenza in strada. La seconda è composta da soggetti che attribuiscono un significato politico all’occupazione di un immobile.

Coloro che “non meritano” la residenza, insomma, appartengono al sottoproletariato e vivono in condizioni di marginalità oppure sono attivisti politici. Spesso, è riscontrabile un’ampia sovrapposizione tra le due categorie, come nel caso di quei rifugiati e richiedenti asilo che dormono in alloggi di fortuna e denunciano la loro precarietà abitativa e lo stato di sfruttamento a cui sono sottoposti. Non sembra un caso, del resto, che proprio le persone che hanno fatto richiesta di protezione internazionale siano state appena oggetto di un tentativo di negazione del diritto all’iscrizione anagrafica.

L’ideologia dell’accettabilità sociale e della meritevolezza, dunque, impiega una duplice retorica, adottando due diversi tipi di discorso, entrambi contrassegnati da un obiettivo manifesto e da una funzione nascosta. Questa ideologia da un lato fa perno sulla difesa dell’*igiene pubblica*, proclamando l’intenzione di tutelare il benessere delle persone e il decoro dei luoghi ma di fatto punendo la povertà e l’indigenza come se fossero colpe, e dall’altro si incentra sul mantenimento dell’*ordine pubblico*, dichiarando di voler garantire il rispetto della proprietà, pubblica e privata, ma in realtà reprimendo visioni della società diverse da quelle proposte dalle istituzioni.

La distinzione tra soggetti meritevoli e non meritevoli di essere formalmente riconosciuti come residenti, come si è visto, risponde a obiettivi e produce effetti tanto di ordine simbolico quanto di ordine materiale. Obiettivi ed effetti che, incidendo profondamente sulla composizione della comunità locale e sulla redistribuzione delle risorse al suo interno, si configurano come intrinsecamente “politici” e possono condizionare pesantemente anche le relazioni economiche. La negazione della residenza, infatti, produce persone senza diritti, maggiormente vulnerabili sul mercato del lavoro, e favorisce dunque processi di accumulazione basati sullo sfruttamento e su relazioni di potere asimmetriche.

Considerazioni conclusive

L’anagrafe, come si è cercato di mostrare nelle pagine precedenti, è un dispositivo amministrativo e di controllo della popolazione che può rispondere a obiettivi diversi e tra loro contrapposti, alcuni conformi alle norme in materia mentre altri chiaramente illegittimi. Dalla prospettiva degli apparati dello stato

deputati al monitoraggio del territorio, è uno strumento finalizzato all'individuazione delle persone presenti nello spazio statale e all'attribuzione, a ciascuna di esse, di una *identità amministrativa*. Dalla prospettiva dei comuni che la impiegano in maniera distorta, è un mezzo per difendere i *confini*, simbolici e materiali, della comunità locale, individuando i gruppi sociali considerati *indesiderati e immeritevoli* e negando loro un riconoscimento formale.

Le differenti interpretazioni del ruolo dell'anagrafe, più in dettaglio, rimandano a due attività alternative: verificare l'identità individuale delle persone che vivono in un dato ambito spaziale, riconoscendo la loro esistenza amministrativa, o nascondere la presenza fisica, negando tale esistenza. Le due attività, così come i tipi di controllo sociale e del territorio a cui sono legate, sono tra loro incompatibili: se si attua l'una si ostacola l'altra.

Negli ultimi anni, la piena corrispondenza tra popolazione di fatto e popolazione di diritto non sembra più essere una priorità per molte amministrazioni locali e, da un certo punto di vista, anche per i governi centrali che hanno modificato in senso restrittivo la normativa anagrafica. Questi attori istituzionali, comunali e nazionali, sembrano anteporre i loro interessi selettivi ai bisogni conoscitivi inevitabilmente legati a una corretta attività amministrativa.

Scelte del genere mostrano in maniera evidente la natura profondamente "politica" della residenza: sebbene appaia come uno strumento tecnico-amministrativo, indifferente a questioni relative alle priorità di una popolazione, il modo in cui questo status è riconosciuto o negato condiziona in realtà gli assetti comunitari, producendo effetti in termini di giustizia ed eguaglianza. Inoltre, riflette chiaramente quella tensione tra controllo e aiuto che caratterizza in modo costitutivo le politiche sociali e la loro storia.

La sovrapposizione tra politiche di assistenza e pratiche disciplinanti è esemplificata in maniera efficace dal trattamento riservato alle e agli *homeless*. Nel 2009, la già citata legge 94 ha introdotto un *Registro delle persone senza fissa dimora*. Questo strumento è stato presentato come un'opportunità conoscitiva per la pubblica amministrazione, la quale, per suo tramite, sarebbe in grado di raccogliere informazioni su persone in condizione di disagio e di affrontare meglio le situazioni di bisogno. Il Registro, in altre parole, è descritto come un dispositivo non repressivo ma informativo, finalizzato a ottimizzare gli interventi sociali. Eppure, la stessa collocazione amministrativa dello strumento, istituito presso il ministero dell'interno e non presso quello delle politiche sociali o della sanità, ne svela immediatamente gli obiettivi reali⁴⁴: monitorare i comporta-

44 - Mariani 2010: 90.

menti e gli spostamenti di componenti marginali della popolazione. Il Registro, dunque, non soltanto svolge una funzione di controllo spaziale, ma realizza anche un'attività di disciplinamento che incide, al contempo, sulla mobilità e sui comportamenti individuali. In linea con le politiche e le misure descritte da Polanyi⁴⁵, orientate a contenere gli spostamenti di indigenti e bisognosi considerati "immeritevoli", il pacchetto sicurezza del 2009 subordina l'aiuto alla stanzialità.

L'anagrafe, oggi, è impiegata pertanto in maniera distorta. Anziché come strumento di monitoraggio della popolazione e dei suoi spostamenti, è usata come un dispositivo di selezione. Con l'eccezione di alcune categorie di persone, rispetto alle quali la finalità ricognitiva e di identificazione è recuperata, ma in una declinazione fortemente securitaria e poliziesca. Ciò che manca, al momento, è un'interpretazione dei registri anagrafici conforme alle norme dell'ordinamento italiano e, soprattutto, alle finalità di redistribuzione e di garanzia del benessere individuale che, stando alla Costituzione, dovrebbero orientare l'azione della pubblica amministrazione e degli attori politici, nazionali e locali.

Riferimenti bibliografici

Alessandra Algostino, *Note sulla titolarità della libertà personale e di circolazione e soggiorno dello straniero extracomunitario*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 23-34, 2001.

Sergio Bontempelli, "Ordinanza pazza". *I Sindaci e il versante grottesco del razzismo*, in Grazia Naletto (a cura di), *Rapporto sul razzismo in Italia*, Manifestolibri, Roma, 2009.

Giuseppe Campesi, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Ombre Corte, Verona, 2009.

Federico Dinelli, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Jovene, Napoli 2011.

Michael Foucault, *Sicurezza, territorio, popolazione*, Feltrinelli, Milano, 2005.

Paolo Frascani, *Ospedale e società in età liberale*, il Mulino, Bologna 1986.

Stefano Gallo, *Le anagrafi arruolate: l'Istat e le normative contro l'urbanesimo tra Italia fascista e Italia repubblicana*, in «Le Carte e la Storia», 13, 1, 2007.

Stefano Gallo, *Il domicilio di soccorso e altre questioni: spunti per uno studio sulle anagrafi e la mobilità territoriale interna in Italia tra fine Ottocento e fascismo*, in Ercole Sori e Anna Treves (a cura di), *L'Italia in movimento: due secoli*

45 - Polanyi 1974.

di migrazioni (XIX-XX), Forum, Udine 2008.

Stefano Gallo, *Scontri istituzionali sulle anagrafi. L'Istat e l'abrogazione della legge contro l'urbanesimo (1947-61)*, in Michele Colucci e Stefano Gallo (a cura di), *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli, Roma 2014.

Enrico Gargiulo, *Residenza, anagrafe, cittadinanza: la migrazione interna come questione socio-giuridica nell'Italia di oggi*, in Michele Colucci e Stefano Gallo (a cura di), *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli, Roma 2014.

Enrico Gargiulo, *Dalla popolazione residente al popolo dei residenti le ordinanze e la costruzione dell'alterità*, in «Rassegna italiana di sociologia», n. 1, 2015.

Enrico Gargiulo, *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, *Per una storia della popolazione italiana del '900*, Forum Editrice, Udine, 2016.

Enrico Gargiulo, *Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti*, in «Meridiana», 91, 2018.

Monia Giovannetti, *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'impatto sui territori*, in Antonella Galdi e Franco Pizzetti (a cura di), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Donzelli, Roma, 2012.

Alberto Guariso (a cura di), *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni nel Nord Italia*, Associazione Avvocati per Niente, Milano, Onlus, 2012.

Eric Heilmann, *Comment surveiller la population à distance? La machine de Guillaudé et la naissance de la police moderne*, «Archive Ouverte en Sciences de l'Information et de la Communication» (http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00125574), 2007.

Istat, *Anagrafe della popolazione. Legge e regolamento anagrafico*, serie B, n. 29, supplemento all'«Annuario statistico italiano», 1992.

Istat, *Guida alla vigilanza anagrafica*, Roma, Istituto nazionale di statistica, 2010.

Giuseppe Leti, Giuseppe Cicchitelli, Antonio Cortese, Giorgio Eduardo Montanari (a cura di), Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, *Il campionamento da liste anagrafiche: analisi degli effetti della qualità della base di campionamento sui risultati delle indagini*, Rapporto di ricerca 02.12, dicembre 2002.

Massimo Livi Bacci, *Una disciplina in rapido sviluppo: la demografia storica*, in Ercole Sori (a cura di), *Demografia storica*, il Mulino, Bologna, 1975.

Anna Lorenzetti, *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in Anna Lorenzetti e Stefano Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli, 2009.

Francesca Mariani, *Iscrizione anagrafica e domiciliazione: un breve confronto tra le istanze di sicurezza italiane e le esigenze di coesione sociale francesi*,

«Diritto, immigrazione e cittadinanza», 12, 1, 2010.

Paolo Morozzo della Rocca, *I diritti anagrafici degli stranieri*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 6, 1, 2006.

Paolo Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona e le persone senza luogo (itinerari di diritto civile ed anagrafico)*, Maggioli, Rimini, 2017.

Salvatore Palidda, *Polizia postmoderna: etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano, 2000.

Karl Polanyi, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 1974.

Elettra Stradella, *Il potere di ordinanza dei sindaci e l'amministrazione emergenziale*, «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», 3, 2010.

3.

Il Caso dei Migranti Senza Fissa Dimora: quali diritti per l'accesso ai servizi socio-sanitari?

Giulia Gozzini e Perparim Uihxi - tirocinanti IRMI-Università di Firenze

“La Repubblica tutela la **salute** come **fondamentale diritto dell'individuo** e interesse della collettività e **garantisce cure gratuite agli indigenti**” (art.32 della Costituzione Italiana).

Le disposizioni emanate dai vari governi nel corso degli anni nell'ambito dell'assistenza sanitaria evidenziano alcune difformità legate alla molteplicità e alla frammentarietà delle stesse. Le fonti di riferimento sono, infatti, nazionali e comunitarie e tale dualismo normativo genera talvolta difficoltà interpretative presso le Aziende Sanitarie Regionali.

La condizione amministrativa dei non cittadini è distinta in: stranieri provenienti da Paesi extra-europei e cittadini provenienti da Paesi appartenenti all'Unione Europea. I primi - indicati nella legislazione italiana con il termine “**stranieri non comunitari**” - possono essere regolarmente presenti in quanto in possesso di permesso di soggiorno o essere di fatto presenti senza avere un permesso di soggiorno (tra questi vi sono due categorie differenti: coloro che in precedenza avevano un per-



12. Preparazione dei medicinali nella sede di MEDU - foto Cesare D'Agliana

messo di soggiorno e che poi non hanno potuto rinnovare, e coloro che non sono mai stati in possesso di un permesso di soggiorno, essendo entrati “irregolarmente”); i secondi - indicati nella legislazione italiana con il termine “**cittadini comunitari**” - non sono più tenuti a richiedere alcun titolo di soggiorno presso le Questure (in attuazione al D. Lgs. N. 30 del 6 febbraio 2007, che recepisce la Direttiva 2004/38/CE). Il cittadino comunitario in possesso dei requisiti che determinano il diritto di soggiorno per periodi superiori a tre mesi è tenuto a provvedere all’iscrizione all’anagrafe della popolazione residente (o in casi specifici allo schedario della popolazione temporanea).

Analizziamo di seguito le diverse categorie, per come trattate nelle “Linee guida regionali per l’applicazione della normativa sull’assistenza sanitaria dei cittadini non italiani presenti in Toscana” del novembre 2014.

Ai **cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti** è garantita l’assistenza sanitaria attraverso l’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Hanno l’obbligo d’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani gli stranieri regolarmente soggiornanti che siano in possesso di un regolare permesso di soggiorno o che ne abbiano chiesto il rinnovo per uno dei seguenti motivi: richiesta di protezione internazionale (asilo politico o protezione sussidiaria), richiesta di protezione umanitaria, lavoro subordinato o autonomo, motivi familiari (ricongiungimento; l’assistenza sanitaria spetta anche ai familiari a carico regolarmente soggiornanti), attesa adozione, attesa affidamento, richiesta di cittadinanza, motivi di studio per maggiorenni, permessi per motivi di giustizia, in pendenza di giudizio, motivi di salute/umanitari.

Per richiedere l’iscrizione al SSN occorrono:

- Ricevuta attestante l’avvenuta presentazione della richiesta di permesso di soggiorno/copia del permesso di soggiorno/ricevuta attestante l’avvenuta richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno
- **Residenza anagrafica** o autocertificazione della residenza; in mancanza di ciò si considera sufficiente la dimora indicata sul permesso di soggiorno
- Documento di identità
- Codice fiscale

In tutti i casi in cui il cittadino non comunitario sia in possesso di un titolo di soggiorno per cui è prevista l’iscrizione obbligatoria, la ASL deve procedere all’iscrizione al SSR, senza la verifica di ulteriori requisiti. Anche in attesa del primo rilascio di un permesso di soggiorno che sia ricompreso nell’elenco, l’anagrafe sanitaria deve procedere all’iscrizione temporanea al SSR sulla base della do-

cumentazione attestante l'avvenuta richiesta del permesso di soggiorno. L'iscrizione al SSR è valida dalla data di ingresso alla data di scadenza del documento di soggiorno, ma si protrae anche durante la fase di rinnovo in base alla norma del salvo buon fine e nell'ottica della continuità assistenziale.

Lo straniero regolarmente soggiornante, unitamente ai familiari a carico a cui spetta la medesima assistenza sanitaria, è iscritto all'anagrafe sanitaria del territorio in cui ha residenza o, in mancanza di questa, nel territorio in cui ha effettiva dimora (ovvero quello indicato nel permesso di soggiorno). Chi è **senza fissa dimora** è da considerarsi residente nel Comune in cui ha il domicilio.

Nel caso in cui, al momento della richiesta di assistenza, lo straniero extracomunitario regolare non abbia ancora provveduto all'iscrizione formale al SSR, le strutture sanitarie devono comunque provvedere all'erogazione dell'assistenza ed all'iscrizione d'ufficio al SSR.

Agli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti ed iscritti al SSR viene rilasciata, al pari dei cittadini italiani, la **Tessera Europea di Assicurazione Malattia (TEAM)** e trovano applicazione nei loro confronti le norme relative alla sicurezza sociale di cui ai regolamenti Comunitari, a parità di condizione con i cittadini italiani iscritti al SSR. Il libretto sanitario regionale viene rilasciato da qualsiasi distretto ASL dietro presentazione del permesso di soggiorno. Esso dà diritto di accesso ad un medico di medicina generale. Il rilascio della tessera sanitaria regionale deve essere effettuato nel Comune di residenza, o, in assenza di residenza, nel comune di rilascio del permesso di soggiorno.

Ai **cittadini stranieri non in regola** con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno sono assicurate le cure ambulatoriali urgenti, o comunque essenziali, ancorché continuative per malattia ed infortunio e sono estesi loro i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. L'accesso alle strutture sanitarie non può comportare alcun tipo di segnalazione della condizione amministrativa del soggiorno.

Il cittadino straniero irregolarmente soggiornante ha diritto ad una tessera sanitaria denominata **STP** (Straniero Temporaneamente Presente). Tale tesserino può essere rilasciato nei Pronto Soccorso o nel territorio delle Aziende sanitarie in occasione della prima erogazione delle prestazioni. Il tesserino STP è gratuito, è valido su tutto il territorio nazionale e ha durata semestrale, con possibilità di rinnovo.

Le prestazioni devono essere erogate a parità di condizioni con i cittadini italiani per quel che riguarda l'eventuale compartecipazione alla spesa.

I cittadini **comunitari** hanno diritto a circolare e a soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri UE per un periodo non superiore a tre mesi, senza dover richiedere nessun titolo di soggiorno presso le Questure. Il cittadino comunitario, in possesso dei requisiti che determinano il diritto di soggiorno per periodi superiori ai tre mesi, è tenuto a provvedere all'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente.

In caso di soggiorno di durata inferiore a 3 mesi i cittadini europei hanno diritto all'assistenza sanitaria erogata attraverso la TEAM.

In caso di soggiorno di durata superiore a 3 mesi i cittadini europei hanno diritto di iscrizione al SSR. Tuttavia, al fine di evitare che coloro che esercitano tale diritto costituiscano un onere eccessivo per il sistema di sicurezza sociale dello Stato membro ospitante, tale diritto è soggetto ad alcune condizioni, legate allo stato di occupazione/disoccupazione del cittadino comunitario.

I cittadini dell'Unione Europea che non hanno requisiti per l'iscrizione obbligatoria al SSR e non sono assistiti dagli Stati di provenienza sono tenuti a pagare la prestazione che viene loro erogata. Se impossibilitati a pagare la prestazione perché indigenti, allora dovranno autocertificare alla ASL l'assenza dei requisiti assistenziali e autodichiarare la propria condizione di indigenza, richiedendo l'esenzione E01 per impossibilità a sostenere le spese mediche. A tali cittadini verrà rilasciato un tesserino (**tesserino ENI** = europeo non iscritto) attraverso cui saranno assicurate le cure ambulatoriali e ospedaliere urgente o essenziali, programmi di medicina preventiva, tutela sociale della gravidanza e della maternità, tutela della salute del minore, vaccinazioni, profilassi internazionale, profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai, cura, prevenzione e riabilitazione in mater di tossicodipendenza.

Il tesserino può essere rilasciato nei Pronto Soccorso o nell' Azienda Sanitaria Locale in occasione della prima erogazione delle prestazioni su richiesta dell'interessato. Il tesserino ha validità semestrale sul territorio regionale ed è rinnovabile.

In base all'art. 23 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, si stabilisce che, "in materia di assistenza e di soccorsi pubblici, gli Stati Contraenti concedono ai **rifugiati** che risiedono regolarmente sul loro territorio lo stesso trattamento concesso ai loro cittadini". L'art. 29 della Direttiva "qualifiche" europea 2004/83/CE, che stabilisce le norme minime sul contenuto della protezione internazionale, prevede che lo Stato membro provveda affinché i titolari di protezione internazionale abbiano accesso all'assistenza sanitaria con le stesse modalità previste per i suoi cittadini, con particolare riguardo per coloro che presentino particolari esigenze (donne in stato di gravidanza, disabili, vittime di tortura).

Alla persona che al suo ingresso in Italia fa **richiesta d'asilo** viene rilasciato un permesso di soggiorno per i primi 6 mesi di permanenza in Italia. Tale permesso concede il diritto di permanere sul territorio nazionale, di usufruire dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione scolastica per i minori. Sia il richiedente che i suoi familiari hanno diritto all'iscrizione al SSN ed all'esenzione del ticket (con dichiarazione di indigenza, che vige per i primi 6 mesi di permanenza, in quanto equiparati ai disoccupati iscritti alle liste di collocamento; successivamente sarà necessario iscrivere il richiedente alle liste anagrafiche del centro per l'impiego competente in modo da notificare lo stato di disoccupazione).

Qualora la Commissione non riconosca la protezione internazionale, se il soggetto permane sul territorio italiano e decide di presentare ricorso avverso alla decisione della Commissione, manterrà, fino alla soluzione della controversia, il diritto all'iscrizione al SSN.

Una volta ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiati, essi godono del diritto di soggiorno in Italia, che consente loro di lavorare, accedere agli studi, iscriversi al sistema sanitario nazionale ed eventualmente usufruire dell'assistenza sociale. Dopo 5 anni di residenza, possono richiedere la cittadinanza italiana.

Il libretto sanitario regionale viene rilasciato da qualsiasi distretto ASL dietro presentazione del permesso di soggiorno. Il rilascio della tessera sanitaria regionale deve essere effettuato nel Comune di residenza, o, in assenza di residenza, nel comune di rilascio del permesso di soggiorno.

Al **minorenne straniero non accompagnato** che entra in Italia, sono riconosciuti tutti i diritti garantiti dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia con Legge n.176 del 27 maggio 1991, la quale afferma che in tutte le decisioni relative al minore deve essere considerato prioritariamente "il superiore interesse" del ragazzo (art.21) e gli Stati devono assicurare a tutti i minori l'assistenza medica e le cure sanitarie necessarie (art.24).

Al figlio **minore** dello straniero con questi convivente e regolarmente soggiornante (dunque **accompagnato**) viene da ora rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età. Il minore fino al quattordicesimo anno di età non dovrà dunque essere iscritto, come nella vecchia versione della norma, nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori.

Tutti i **minori stranieri non accompagnati** hanno diritto, per il solo fatto di essere minori (e dunque non espellibili), di ottenere un permesso di soggiorno per minore età.

I **minori stranieri titolari di permesso di soggiorno** (per motivi familiari o per minore età, per affidamento, per protezione sociale, per asilo) devono essere iscritti obbligatoriamente al SSR. L'iscrizione avviene presso la ASL del comune di residenza o dimora. Al momento dell'iscrizione viene rilasciata la tessera sanitaria TEAM, con la quale si ha diritto di fruire delle prestazioni, gratuitamente o pagando il ticket sanitario.

I **minori stranieri senza permesso di soggiorno** non possono iscriversi al SSR, ma hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere essenziali, a quelle urgenti e a quelle continuative, a quelle per malattia e infortunio e di medicina preventiva. Ai minori che non possono essere iscritti al SSR, si rilascia il tesserino **STP**.

I **minori stranieri non accompagnati** (cioè presenti in Italia senza i genitori o una famiglia a cui sono affidati) devono essere iscritti al SSR anche prima di ottenere un permesso di soggiorno. Nel caso di questa categoria l'iscrizione al SSN è obbligatoria e gratuita anche prima del rilascio del permesso di soggiorno e pertanto deve considerarsi errata la prassi di registrare le prestazioni con un codice STP. Tale prassi è infatti dannosa in quanto ha la conseguenza di restringere molto l'ambito di trattamenti sanitari erogabili, oltre a trasferire allo Stato l'onere delle spese sanitarie che sono di competenza della ASL.

Da questa panoramica generale emerge che requisito essenziale per l'iscrizione al SSN risulta essere il possesso della **residenza Anagrafica o della dimora effettiva**. Quest'ultima dicitura pur indicando un tentativo del legislatore di ampliare l'accesso all'iscrizione anagrafica risulta essere ambigua, dando spesso adito ad interpretazioni di fatto restrittive da parte delle amministrazioni locali, che accomunano la dimora effettiva alla residenza anagrafica o, al contrario, al domicilio, inserendo così le persone interessate nel percorso destinato dai comuni alle persone senza fissa dimora, che provano a iscriversi come domiciliate e non come dimoranti. Nell'ordinamento italiano il diritto alla residenza costituisce, infatti, un diritto soggettivo. L'iscrizione anagrafica – che rappresenta la presa d'atto, a fini amministrativi, della residenza intesa in senso civilistico - è il presupposto per l'esercizio di alcuni diritti fondamentali tra cui l'iscrizione al SSN. **Chi non è iscritto all'anagrafe, di fatto, giuridicamente non esiste**. La tutela della salute è, dunque, un diritto riconosciuto *de iure* dalla Costituzione e dalla legge, ma *de facto* appare un "diritto condizionato". La mancanza di iscrizione anagrafica non preclude comunque l'esercizio dei diritti fondamentali, garantiti a prescindere dalla regolarità del soggiorno (i.e., diritto allo studio dei minori, diritto alla salute per i cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti).

Rispetto al diritto di residenza, la legge non attribuisce all'autorità amministrativa alcuna sfera di discrezionalità, ma le commette compiti di semplice accertamento. Ne consegue, che il cittadino che faccia richiesta di iscrizione ai registri della popolazione residente in un Comune, essendo titolare di un diritto soggettivo, non deve far altro che manifestare all'Anagrafe l'intenzione di fissare la propria residenza nel territorio di quel comune e dare attuazione a tale volontà. Gli unici presupposti per l'iscrizione sono, infatti, la dimora abituale nel territorio del Comune, il domicilio (se la persona è senza tetto o senza fissa dimora) e il possesso di un documento di riconoscimento. Per 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. La mancanza dei requisiti igienico-sanitari, quindi, non preclude la fissazione della residenza anagrafica. Il Decreto Lupi del 2014 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 degli Interni - 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 tutte le persone che vivono e continueranno a vivere stabilmente sul territorio di un Comune debbano essere iscritte all'Anagrafe di quel Comune. Siccome 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. È evidente quindi che il concetto di domicilio prescinde dalla sussistenza della dimora sia abituale sia anche solo temporanea, mentre attiene all'esistenza di "interessi" personali di varia natura.

L'Istat, ai fini anagrafici, definisce persona **senza fissa dimora**: "chi non abbia in alcun Comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l'accertamento della residenza, ovvero coloro che non dimorano abitualmente in nessun Comune, oltre a non avere una normale abitazione". In moltissime occasioni un copioso numero di cittadini stranieri, anche riconosciuti come titolari di protezione internazionale, pur avendo stabilito in un certo territorio il luogo della propria dimora abituale si trova nella condizione di non godere di una sistemazione alloggiativa certa e stabile e di vivere in alloggi di fortuna o, nel peggiore dei casi, per strada. In questa circostanza l'iscrizione anagrafica può comunque avvenire attraverso la registrazione della persona senza fissa dimora nel relativo Registro nazionale, gestito da ogni Comune. Il presupposto per l'iscrizione, infatti, è il domicilio nel territorio del Comune, inteso come luogo dove la persona concentra i propri interessi. Dunque, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio do-

micilio. Il diritto alla residenza viene infatti preservato nonostante la precarietà delle condizioni di vita. In tal caso non è necessario indicare un preciso indirizzo né procedere agli accertamenti relativi all'abitudine della dimora. Il Comune può quindi effettuare l'iscrizione anagrafica attraverso il canale della residenza virtuale ovvero richiamandosi ad un indirizzo convenzionale in una via territorialmente inesistente. Non tutti i Comuni, però, hanno provveduto a istituire un indirizzo convenzionale e, dunque, ad attivare questo servizio.

I cittadini privi di residenza non hanno, nei fatti, un medico di medicina generale. In caso di ospedalizzazione non hanno diritto alla lungodegenza o a strutture di tipo riabilitativo. Gli stranieri privi di STP/ENI non hanno accesso a cure post ricovero, alla lungodegenza o alla riabilitazione.

La categoria dei senza fissa dimora, pertanto, risulta essere particolarmente vulnerabile. La mancanza di una residenza determina uno status di incertezza giuridica, in cui l'accesso a diritti importanti, costitutivi della dignità della persona, vengono di fatto negati. Il riconoscimento della residenza fittizia – che cerca di ovviare a tale condizione – non risulta essere praticata da tutti i Comuni presenti sul territorio. Inoltre, anche nei Comuni dove tale pratica sia prevista, talvolta si registrano complicazioni e ritardi burocratici. Infine, si registrano sovente prassi comunali che prevedono richieste aggiuntive di documenti o di condizioni non previste dalla legge, oltre alla regolarità del soggiorno. Tali prassi devono ritenersi del tutto illegittime.

4.

Dalla normativa Nazionale a quella locale: l'accesso alla residenza

Mariachiara Boldrini, Viola Passoni – tirocinanti IRMI, Università di Firenze

Nel corso dei nostri mesi di tirocinio con Medici per i Diritti Umani una delle nostre principali attività è stata proprio quella di cercare di capire i vantaggi e i limiti del concetto di Residenza Fittizia, a partire da come questo è disegnato dal legislatore. Come è stato già detto in precedenza l'istituto della Residenza si concretizza nell'iscrizione all'anagrafe del proprio comune e l'averne una casa non ne è presupposto, in quanto, le persone cosiddette "Senza Fissa Dimora" possono far richiesta per quella che viene comunemente chiamata "Residenza virtuale" o "fittizia". L'obiettivo di questo nostro contributo all'interno del Report annuale di MEDU è l'esposizione della nostra indagine e di quelle discordanze legislative che, proiettate nella pratica di tutti i giorni, risultano essere limitanti per MEDU nel percorso di accompagnamento dei Senza Fissa Dimora verso l'ottenimento della Residenza. Purtroppo, nonostante o forse proprio perché si è legiferato più volte e a più gradi sul tema, alla luce del nostro lavoro con MEDU non abbiamo riscontrato omogeneità di prassi sul territorio nazionale. Al contrario ci è sembrato che le varie amministrazioni comunali adottino, di volta in volta e a propria discrezione, misure volte a restringere i requisiti per l'iscrizione anagrafica delle persone "Senza Fissa Dimora".

In primo luogo è importante tenere in considerazione che, sebbene l'"escamotage" della Residenza Virtuale sia previsto dalla legislazione nazionale, né il termine "virtuale" né quello "fittizio" sono stati mai da noi riscontrati in nessun testo con valore legale di emanazione parlamentare. È all'interno dei regolamenti dell'ISTAT del 1992 - *Anagrafe della popolazione. Legge e regolamento anagrafico* - e del 2010 - *Guida alla vigilanza anagrafica* - , che dovrebbero essere utilizzati come linee guida a livello nazionale, che l'iscrizione attraverso indirizzo fittizio trova la sua trattazione dettagliata. I testi dell'Istat – che distinguono le persone “senza tetto” da quelle “senza fissa dimora” – raccomandano l'istituzione di “una via, territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe”. Questi testi, chiaramente, non sono norme in senso stretto, ma, poiché all'Istat è affidato, dall'art. 12 della Legge anagrafica e dagli artt. 52-55 del Regolamento anagrafico, il compito di vigilare sulla regolare tenuta delle anagrafi comunali, possono essere considerati documenti vincolanti, che hanno l'obiettivo di fornire direttive precise ai

comuni. La legislazione nazionale non prevede quindi una trattazione esauriente dell'istituto della residenza fittizia nel suo complesso, cosicché questa viene normata solo in sede amministrativa locale ed è purtroppo considerata, strumentalmente, come una specificazione di "minor valore" della diritto di residenza per le persone che non hanno dimora abituale.

A oggi, a livello nazionale, la base legislativa della Residenza rimane la Legge n. 1228 del 1954, che prevede, all'Art. 1, che **"nell' anagrafe siano registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e 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."** Più specificatamente l'Art. 2: stabilisce che **"la persona Senza Fissa Dimora – SFD si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio."** Per questo, la persona, **"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."** Quest'ultimo passaggio è stato introdotto dal Pacchetto sicurezza del 2009. Lo scopo di questa norma – soltanto in parte raggiunto – era quello di vincolare il riconoscimento della residenza alle persone senza fissa dimora alla presenza più o meno stabile in un luogo, rilevata e "certificata" dalle istituzioni comunali, e in particolare dai servizi sociali – ma anche da attori del pri-



13. Preparazione del Camper per l'uscita - foto Cesare D'Agliana

vato sociale – che si fanno così, compiutamente ed esplicitamente, agenti di controllo sociale. Sempre l' Art. 2 continua affermando che **"in mancanza del domicilio, (il Senza Fissa Dimora) si considera residente nel comune di nascita."** Da questo si evince quindi che, al fine di garantire una più ampia applicazione dell'istituto della Residenza, laddove non esista un domicilio o sia impossibile accertarne la sussistenza, la legge provi a trovare soluzioni alternative anche accogliendo il comune di nascita come luogo di domicilio. La legge nazionale non lo specifica ma, nella sua applicazione pratica, laddove risulti possibile accertare l'effettiva domiciliazione di un SFD presso un comune, questo verrà iscritto all'anagrafe comunale tramite un domicilio, appunto "fittizio", uguale per tutti i Senza Fissa Dimora presenti in città, corrispondente a un indirizzo scelto dal comune. Venendo, ad esempio, al territorio che ci ha visto coinvolte come operatrici MEDU, il comune di Firenze iscrive le persone SFD presso l'indirizzo di Via del Leone 35, (per provvedimento dirigenziale 2018 /DD/03209 sulla procedura per l'acquisizione della residenza virtuale).

Vorremmo concentrarci ora su quelle che sono le procedure di acquisizione della Residenza Fittizia nel territorio fiorentino. Il primo passo è mettersi in contatto con l'ufficio anagrafe per poter prendere un appuntamento, durante il quale l'utente compilerà il modulo fornitogli. Entro i trenta giorni successivi dovrà presentare i documenti utili a consentire la verifica della sua effettiva situazione di Senza Fissa Dimora, dichiarare il proprio domicilio nel territorio fiorentino e fornire all'ufficio gli elementi necessari per accertare l'effettiva sussistenza del domicilio stesso (ex: visite ed esami del sangue degli ultimi anni). La pratica passa quindi al Servizio Marginalità e Inclusione Sociale del comune, che ha il compito di fare **approfondimenti riguardo al legame effettivo della persona sul territorio**. Effettuati gli accertamenti, a sua discrezione, l'Anagrafe potrà approvare o meno la richiesta di residenza. A nostro avviso la procedura potrebbe risultare di dubbia correttezza in quanto, la legge n. 1228 del 1954 così come modificata all' art.1 dal pacchetto sicurezza del 2009, come già spiegato chiede di verificare l'effettiva sussistenza del domicilio, ma non dice affatto che l'unico modo per farlo è chiamare in causa i servizi sociali. Un comune, di conseguenza, potrebbe tranquillamente basarsi sulla parola del diretto interessato, o raccogliere altri elementi, come la testimonianza di persone residenti o che esercitano un'attività commerciale nella stessa via in cui la persona senza fissa dimora trascorre parte del suo tempo. La scelta di coinvolgere obbligatoriamente i servizi sociali, dunque, si configura non soltanto come arbitraria sul piano giuridico, ma come strettamente disciplinante su quello socio-politico.

All'interno del percorso di ottenimento della residenza vi sono poi degli ostacoli che a prima vista possono sembrare insignificanti, ma che, visti attraverso gli occhi di un operatore MEDU, che conosce le dinamiche quotidiane della popolazione Senza Fissa Dimora, risultano essere di difficile superamento.

Per prima cosa i **tempi** per ottenere un appuntamento presso l'anagrafe sono generalmente molto lunghi, con una media di 3-4 mesi, e nel caso in cui l'agenda dell'anagrafe comunale sia particolarmente piena l'appuntamento può essere addirittura rimandato a una data di maggiore disponibilità dell'ente. Anche nel caso di esito positivo della procedura e ottenimento della residenza, l'intera durata del procedimento arriva a durare circa 8-9 mesi, periodo durante il quale i diritti del richiedente continuano a essere negati.

Successivamente, nel momento in cui i richiedenti si presentano all'appuntamento, abbiamo riscontrato come spesso questi abbiano **difficoltà sia nella compilazione del modulo fornitogli che nella presentazione della documentazione** necessaria. Si tratta soprattutto di difficoltà attribuibili all'alfabetizzazione e all'incomprensione della lingua italiana dei richiedenti, e al fatto che l'ufficio anagrafe non è fornito di mediatori linguistico-culturali che possano supportarli. Talvolta le capacità di comprensione della procedura possono essere rese critiche dallo stato di salute psicofisico della persona. Per queste ragioni, fin dalle prime fasi della procedura l'affiancamento da parte di un'associazione della società civile, come Medici per i Diritti Umani, risulta essere un fattore decisivo nel percorso di richiesta di iscrizione anagrafica.

La comunicazione con il richiedente, inoltre, continua a essere difficoltosa anche al di là delle fasi iniziali del procedimento e perdura nel tempo, in quanto i richiedenti sono, nella maggior parte dei casi, **difficilmente rintracciabili** telefonicamente, soprattutto a causa della loro diffidenza nei confronti delle istituzioni. Un timore generalizzato e una forte mancanza di fiducia nella società possono portare ripetutamente un richiedente a non rispondere alle telefonate " con numero privato" fatte dall'ufficio anagrafe per entrare in contatto con la persona. Nel corso del tempo la mancanza di dialogo e condivisione delle informazioni tra istituzione e richiedente comporta che spesso quest'ultimo non sappia di aver ricevuto un diniego e non conosca le tempistiche della procedura, sfiorando così i tempi previsti per presentare un eventuale ricorso.

Una problematica di particolare interesse per lo staff di Medici per i Diritti Umani, alla luce delle attività svolte nel passare degli anni presso gli immobili occupati, riguarda l'art.5 del **Decreto Lupi**. Si tratta di una legge del 2014 che stabilisce che chi occupa abusivamente un immobile non può fissarvi la residenza né può chiedere l'allacciamento ai pubblici servizi. Sul territorio fiorentino l'occupazione abusiva di immobili da parte di un Senza Fissa Dimora risulta, quindi, un fattore potenzialmente ostativo nel percorso di ottenimento della Residenza. Tuttavia, ci sentiamo di ricordare in questa sede come la circolare 633/2015 disponga che si dovrebbe garantire l'iscrizione anagrafica alle persone che occupano un edificio in quanto persone che vivono stabilmente sul territorio. Secondo noi, è

proprio seguendo le disposizioni di questa circolare che l'anagrafe comunale dovrebbe garantire la residenza alle persone che hanno eletto Firenze come propria casa, al di là del luogo fisico dove questi dimorano.

Infine, anche laddove tutte queste incomprensioni siano state superate e l'esito della richiesta risulti essere positivo, si possono presentare delle questioni spinose anche al termine dell'ottenimento dello status di residente. Il Senza Fissa Dimora, nel caso specifico del comune di Firenze da noi studiato, vedrà recapitarsi la propria corrispondenza presso il domicilio di Via del Leone 35, dove dovrà recarsi almeno una volta al mese per dare prova della sua effettiva presenza nel capoluogo toscano ed evitare così di incorrere in un procedimento di **cancellazione anagrafica, procedura alla quale l'ufficio anagrafe può dar inizio per mancato rinnovo della dichiarazione della dimora abituale, o meglio di dichiarazione di domicilio nel caso di SFD**. In pratica ciò si traduce, secondo IL D.P.R. 223/1989 (Art. 11), nell'irreperibilità accertata del residente, a seguito di ripetuti controlli che, secondo una circolare ISTAT risalente al 1990, devono avvenire nell'arco di **12 mesi**. Specificatamente, come già accennato, a Firenze l'irreperibilità del residente verrà accertata nel momento in cui questo non si recherà a firmare presso il domicilio di Via Leone una volta al mese. Tuttavia, uno studio attento della legislazione ci ha portato a cogliere le discordanze tra la normativa locale e le direttive nazionali previste dall'ISTAT. Infatti il provvedimento dirigenziale 2018 /DD/03209 del comune di Firenze afferma che l'istituto della residenza può essere revocato solo dopo **4 mesi** di mancata firma. A nostro avviso si tratta non solo di una specificazione che va a limitare quei diritti di mantenimento della residenza che a livello nazionale sono stati previsti in maniera più ampia e garantista, ma soprattutto che risulta essere discriminatoria per tutti quei Senza Fissa Dimora detti nel gergo dell'associazionismo "in orbita", ovvero quella componente di SFD che, sebbene abbia scelto come propria casa la città di Firenze, lavora stagionalmente in varie parti d'Italia, soprattutto ma non esclusivamente nell'agricoltura, e non può quindi trovarsi fisicamente a Firenze ogni mese dell'anno. L'interruzione del periodo di residenza, inoltre, non è solo discriminatoria di per sé in quanto la residenza è presupposto per l'accesso a numerosi servizi, ma, nel caso di popolazioni di origine straniera, può essere anche un ostacolo per le future domande di cittadinanza o carta di soggiorno, che prevedono delle tempistiche ben precise di residenza continuativa sul territorio italiano da parte dei richiedenti.

In conclusione, crediamo che la questione dell'accesso alla residenza per le persone senza fissa dimora rimanga un tema particolarmente delicato, in quanto a nostro avviso si tratta di un istituto fondamentale per poter accedere a servizi e diritti supplementari ma le cui modalità di accesso presentano lacune e problematiche gravi che si traducono praticamente in **forti limitazioni di diritti umani**.

5.

L'accesso al Servizio Sanitario Regionale, del territorio di Firenze e di Prato tra basi normative e prassi amministrative.

Elettra Grandis e Isabella Moricca – tirocinanti IRMI UniFi

Durante il nostro tirocinio presso l'associazione MEDU abbiamo ricostruito la normativa nazionale e quella comunale di Firenze e Prato, riguardante l'istituto della residenza e in particolare della "residenza virtuale", con un approfondimento sul rapporto tra la residenza virtuale e l'accesso al Servizio sanitario nazionale e locale. La ricerca è servita per definire una traccia di intervista da sottoporre ai dirigenti dei servizi anagrafici del Comune di Firenze e Prato, e a quelli degli Uffici Anagrafe della USL delle stesse aree. Il fine era quello di verificare se nella realtà amministrativa avvenga l'effettiva applicazione delle leggi e delle procedure, nazionali e/o regionali, che disciplinano l'accesso ai servizi socio-sanitari dei migranti. Il tema è stato affrontato suddividendo il target in "categorie": regolari e irregolari; comunitari ed extracomunitari; migranti economici e migranti forzati; minori stranieri non accompagnati; casi di vulnerabilità fisica e/o psichica.

Le questioni trattate sono risultate in tutti i casi molto complesse e delicate. Per interfacciarci con i dirigenti e funzionari dei comuni e delle Usl, abbiamo scelto di concentrare la nostra analisi solo su alcune di queste questioni, da noi ritenute più rilevanti:

- Come si comportano le Usl in rapporto a coloro che hanno un Permesso di Soggiorno rilasciato da un Comune diverso da quello in cui dimorano e non hanno la residenza, ma necessitano di accedere al Sistema Sanitario Regionale. Volevamo inoltre verificare se esistono delle vie eccezionali di accesso al SSR per i soggetti vulnerabili.
- Qual è la prassi per l'ottenimento della residenza virtuale per i Senza fissa dimora e cosa essa comporta.
- Quale tipo di copertura sanitaria è garantita dai codici STP e ENI.
- Qual è la condizione, in merito alla residenza, dei richiedenti asilo ospitati nel sistema di accoglienza locale a seguito delle recenti modifiche introdotte dalla legge n. 132/118 (conversione del c.d. decreto legge Salvini n. 113/2018).
- Come avviene la preparazione degli operatori degli Uffici comunali e anagrafici preposti al pubblico a seguito dell'entrata in vigore di nuove leggi.
- Quali forme di mediazione linguistica e/o culturale sono previste in questi Uffici per fornire un migliore servizio agli utenti stranieri.

Il lavoro si è svolto inizialmente attraverso il tentativo di contattare gli uffici di Firenze e di Prato. In seguito, per quanto riguarda l'Anagrafe sanitaria, abbiamo appreso che la Usl è dotata di un unico ufficio per Stranieri con sede a Firenze, presso il quale abbiamo quindi condotto la nostra intervista. Invece per quanto riguarda le Anagrafi comunali, sia di Firenze sia di Prato, a causa dell'impossibilità di entrare in contatto col personale degli Uffici nel corso dei mesi del nostro tirocinio, e a causa della mancanza di tempo per via della scadenza del nostro percorso formativo, non abbiamo potuto sentire nessun funzionario.

Intervista condotta presso l'Ufficio Stranieri fiorentino: i risultati.

Gli intervistati sono stati due funzionari: uno di Firenze e il suo corrispondente di Prato. Le risposte che ci aspettavamo, sulla base di quanto acquisito dallo studio delle leggi, sono state in alcuni punti contraddette da quanto emerso dalle interviste. Spesso la prassi, sul piano dell'accesso ai diritti, è risultata ampliativa rispetto al dettato normativo.

Sono inoltre risultate delle differenze significative tra le due realtà amministrative locali, e ci è stato spiegato che tale divergenza nelle procedure tra Firenze e Prato, a fronte della stessa normativa, è data dalle scelte dei dirigenti delle questure. Tuttavia ci hanno informato di non essere competenti in materia di centri di accoglienza (CAS e SPRAR), né di accesso alla residenza virtuale, ragione per cui non abbiamo potuto affrontare alcuni dei temi che ci eravamo prefissate.



*14. Colloqui di orientamento verso i servizi e la regolarizzazione sanitaria a Vicofaro -
foto Manfredi Galiano*

Iscrizione al SSR

Per quanto riguarda le modalità di iscrizione al SSR dal punto di vista burocratico, stando alle “Linee guida regionali per l’applicazione della normativa sull’assistenza sanitaria dei cittadini non italiani presenti in Toscana” del 2014, i documenti necessari che il cittadino extracomunitario deve presentare al momento della richiesta sono il permesso di soggiorno, la residenza anagrafica (o autocertificazione della residenza), e il codice fiscale. In mancanza della residenza vale come dato la dimora indicata sul permesso di soggiorno. Gli intervistati ci hanno dato una risposta diversa: il cittadino extracomunitario, per accedere al SSR, deve presentare o un permesso di soggiorno o una richiesta di permesso di soggiorno, e non si accetta un’autocertificazione. Possibilmente deve essere precisato il motivo di richiesta di permesso di soggiorno, che per quanto riscontrato nel territorio fiorentino la Questura non specifica più, mentre a Prato viene ancora specificato. A Firenze, in caso di mancanza di “motivazione”, ci si affida alle dichiarazioni del richiedente.

La richiesta di permesso di soggiorno è quindi sufficiente per avere assistenza sanitaria, in questo caso la Regione Toscana prevede una durata massima di sei mesi e la possibilità di proroga di altri sei mesi.

È emerso che il cittadino extracomunitario non ha l’obbligo di disporre di una residenza anagrafica per richiedere l’iscrizione al SSR, facendo fede la c.d. dimora effettiva, dichiarata in Questura. Tuttavia deve essere in possesso di un permesso di soggiorno rilasciato sul territorio fiorentino o entro l’Unione dei comuni.

Gli intervistati ci hanno chiarito la differenza che sussiste nel SSR tra residenza, domicilio sanitario ed effettiva dimora. Per domicilio sanitario si intende quel titolo che si può richiedere anche in un luogo diverso da quello della residenza, per motivi di necessità e comodità (ad esempio, se un cittadino ha la residenza a Firenze, ma lavora a Prato). Ricordiamo quanto detto già in questo lavoro in precedenza: per residenza si intende il luogo in cui la persona stabilisce la dimora abituale, cioè in cui vive; l’“effettiva dimora” è il luogo considerato indicativo in un lasso di tempo definito, perciò in maniera transitoria; per le Anagrafi sanitarie è importante il domicilio sanitario, che nel caso di straniero coincide o con l’indirizzo indicato sul PDS o dalla dichiarazione della questura per un senza fissa dimora.

Il cittadino comunitario che ha residenza o domicilio in un comune diverso da quello in cui ha necessità di accedere al SSR per il manifestarsi di una grave forma di vulnerabilità fisica o psichica, che si presenta nel momento in cui si trova nel nuovo comune, deve comunque dichiarare lo spostamento dell’effettiva dimora per accedere al SSR. Non sono previsti percorsi “speciali” per le categorie vulnerabili.

Nell'intervista è stato confermato che è requisito per l'accesso al SSR l'aver fatto richiesta di permesso di soggiorno sullo stesso territorio che fornisce i servizi sanitari, per tutti gli stranieri titolari dei permessi di soggiorno rilasciati per i motivi previsti dalle "Linee guida regionali" del 2014 (lavoro subordinato o autonomo, motivi familiari etc).

Fanno eccezione i casi di permesso di soggiorno rilasciato per: asilo politico, protezione umanitaria, protezione sussidiaria e richiesta di protezione internazionale. In questi casi, anche se lo straniero ha un permesso di soggiorno rilasciato in un comune diverso da quello fiorentino (o pratese), può avere accesso al Sistema Sanitario Regionale.

Nel caso specifico del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare da un comune a un altro, può essere fatta una comunicazione alla Questura attraverso un modulo/kit alle Poste, attraverso cui la persona dichiara il cambio di dimora abituale, se il trasferimento è temporaneo come per motivi di lavoro o studio. Per effettuare l'iscrizione all'Anagrafe è prevista la compilazione di un modulo che si trova agli sportelli, a cui va allegato il passaporto, o il permesso di soggiorno, o la richiesta del permesso di soggiorno.

Se a una persona, sia minorenni sia maggiorenne, è scaduto il permesso di soggiorno e fa la richiesta di rinnovo in ritardo, la decorrenza si fa partire dal momento della scadenza e non dal momento della richiesta di rinnovo.

Il rilascio del Codice fiscale

Una questione problematica è quella del rilascio del codice fiscale. La Questura, che deve rilasciare il permesso di soggiorno, fa richiesta all'Agenzia delle Entrate per la generazione di un codice fiscale per i richiedenti. Tuttavia è frequente che il cittadino extracomunitario che abbia fatto richiesta di permesso di soggiorno non abbia il codice fiscale, e non avendolo, non può essere iscritto al SSR.

Per ovviare a questo problema, a Prato, per le donne in stato di gravidanza, anche se non iscritte al SSR, non viene rilasciata la tessera, ma un libretto sanitario che garantisce l'accesso alle cure. A Firenze questo tipo di procedura non è prevista, perché la tessera sanitaria è considerata l'unico documento che permette l'accesso al SSR.

I tempi di rilascio della tessera sanitaria dall'Agenzia delle Entrate sono di massimo 20/30 giorni, a partire dal momento di compilazione dei dati sanitari da parte dell'Ufficio anagrafe e dell'invio di questi all'Agenzia.

Per i casi specifici di richiesta di permesso di soggiorno per asilo politico, umanitario, richiesta di protezione internazionale etc., a Prato, quando la domanda di permesso di soggiorno deve essere ancora definita, il codice fiscale viene comunque rilasciato, non dall’Agenzia delle Entrate ma dalla Questura, in modalità provvisoria. Anche la Questura di Firenze prevede una forma provvisoria di copertura sanitaria per questi casi: viene rilasciato un codice numerico, fino al completamento della procedura di esame della richiesta. La copertura sanitaria associata a questo codice provvisorio è la stessa di quella prevista dal codice alfa-numerico.

Minori stranieri.

Rispetto alla condizione del minore nato in Italia da genitori irregolari, c’è una differenza tra Firenze e Prato. A Firenze, l’Anagrafe sanitaria fa richiesta di un codice fiscale all’Agenzia delle Entrate, che ha validità per 12 mesi ed è rinnovabile fino al diciottesimo anno di età (come previsto dal regolamento regionale). A Prato invece l’Agenzia delle Entrate non rilascia il codice fiscale al minore figlio di stranieri irregolari; in questi casi viene rilasciato il tesserino STP (“Straniero temporaneamente presente”). Il codice fiscale viene rilasciato solo in condizioni di regolarità. L’Agenzia delle Entrate invia automaticamente la tessera sanitaria alla Questura per i minori entro il primo anno dalla nascita, anche senza l’inserimento dei dati personali.

Si intende minore “irregolare” colui che ha genitori irregolari. E’ stata fatta poi un’ulteriore distinzione tra minori accompagnati e non accompagnati. A volte nella prassi viene considerato minore non accompagnato il minore figlio di genitore irregolare, e in questo caso viene rilasciato un permesso di soggiorno che ne precisa la condizione di “non accompagnato”.

Nel caso di un minore figlio di irregolari che entrano in Italia ed ha bisogno di cure mediche urgenti, la Questura rilascia al minore un permesso di soggiorno “per cure mediche”. Questo tipo di permesso non dà però diritto al ricongiungimento familiare, né diritto di accesso al SSR, e prevede che tutte le spese siano a carico dei genitori. L’unico caso di permesso di soggiorno per il quale la normativa regionale non consente l’iscrizione al SSR è il permesso per cure mediche e cure programmate.

Il soggiorno per minore età è presente tra i casi di iscrizione alla SSR, mentre al raggiungimento della maggiore età i permessi vengono modificati in altri tipi di permesso di soggiorno (nella maggior parte dei casi in permessi di soggiorno per motivi di studio). In ogni caso, i neomaggiorenni continuano ad avere diritto ai servizi sanitari garantiti dalla ragione fino al raggiungimento del ventunesimo anno di età, se rimangono a carico dei genitori.

In caso di minori non accompagnati, questi accedono al SSR tramite i servizi sociali che li prendono in carico e si rivolgono alle Usl per chiedere la copertura sanitaria.

Tutti i minori, dal momento della nascita, hanno il loro permesso di soggiorno, slegato da quello del genitore, con dietro scritto la persona al quale si ricongiungono.

Mediazione linguistico culturale.

Un altro tema trattato è stato quello delle figure di mediazione linguistica e culturale a disposizione dello straniero. Dalle interviste è emerso che questi tipi di figure sono disponibili e che sono frutto di un accordo con un centro di mediazione. Il mediatore però è presente solo negli ambulatori, negli ospedali e nei consultori, non son invece presenti negli sportelli amministrativi. Il mediatore viene contattato telefonicamente e successivamente viene messo in contatto video con lo straniero.

Per accedere al SSR lo straniero deve compilare dei moduli che, a Firenze, sono tutti in italiano a eccezione di quelli di richiesta di STP, che invece sono presenti in varie lingue. A Prato i moduli STP sono tradotti solo in lingua cinese.

Per quanto riguarda il tema dei corsi di formazione, i responsabili dell'Ufficio stranieri ci hanno informato del fatto che i corsi sono presenti, ma che, data la difficoltà del tema trattato e l'ampiezza dei casi, sono poco efficaci.

Le difficoltà sono anche date dal fatto che spesso, all'interno degli uffici, sono presenti ragazzi che stanno svolgendo il servizio civile, totalmente a digiuno di conoscenze sull'argomento e sono soggetti a un ricambio abbastanza frequente, che non permette la strutturazione di un servizio solido. A Prato, invece, gli sportelli sono gestiti congiuntamente da cooperative, con cui periodicamente vengono fatti incontri.

Ulteriori criticità emerse.

Nell'ultimo periodo le Usl sono passate dalla gestione delle iscrizioni degli stranieri attraverso un apposito sportello alla gestione generale delle richieste. Questo comporta che i responsabili degli sportelli si debbano confrontare anche con le normative che regolano l'accesso degli italiani, oltre a quello degli stranieri, e questo porta inevitabilmente a una sempre minore attenzione alle specificità, data dal fatto che la normativa è molto ampia. È quindi più facile che emergano degli errori da parte degli operatori.

Spesso avviene che le persone, anche se hanno diritto di iscrizione, non si recano alle anagrafi spontaneamente, ma vengano inserite nelle liste dell'Anagrafe solo nel caso di un accesso ospedaliero. Non è possibile prevedere tutte le situazioni ed è necessario dare spazio alla discrezionalità e a una certa elasticità nelle scelte.

Se ci fosse una applicazione rigida delle regole molto spesso non verrebbe garantito alcun servizio.



15. Colloqui con Senza Fissa Dimora a Prato - foto Margherita Turchi

I codici STP e ENI

Sia l'ENI che l'STP vengono rilasciati ai cittadini, rispettivamente comunitari o extracomunitari, presenti in Italia da almeno tre mesi. Come ci aspettavamo, ci è stato confermato che l'STP ha validità nazionale mentre l'ENI ha valenza regionale. Vengono entrambe rilasciate su richiesta del diretto interessato. Una volta espletata questa procedura, il rilascio della tessera è immediato.

Entrambi i funzionari hanno affermato che circa l'80% dei rilasci da parte delle USL sono per codice STP, a conferma della grande quantità di irregolari presente sul territorio.

La durata dell'STP è di sei mesi, rinnovabile senza soluzione di continuità. Per richiedere l'STP non c'è obbligo di presentazione del documento, ma è sufficiente un'autocertificazione.

Per il codice ENI è invece necessaria la presentazione di un documento; se la persona ne è priva deve essere presa in carico dai servizi sociali, e a quel punto vale la dichiarazione dei servizi sociali che la persona in questione vive in condizione di emergenza abitativa e non è in grado di lasciare l'Italia.

Spesso in questo caso il Comune di Firenze attribuisce una residenza virtuale che prevede l'iscrizione volontaria al Servizio Sanitario Regionale, che è quindi a pagamento. La residenza virtuale non è invece attribuita a Prato.

Nell'intervista è stato affermato che all'interno dell'STP rientrano tutte le cure mediche. La formula "urgente, essenziale ancor che continuative" delle Linee Guida Regionali del 2014 è utilizzata in maniera estensiva (vi rientrano quasi tutti i tipi di prestazioni sanitarie), ed è soprattutto a discrezione del medico. Non sono però garantiti gli ausili, ovvero carrozzine, stampelle, letti e terapie di riabilitazione che, anche per gli italiani, sono previsti solo per i residenti. Solo in caso di particolari situazioni (per es. persona in coma) la direzione sanitaria può farsi carico di inserire la persona in un centro di riabilitazione.

Per gli indigenti, sia STP che ENI, vale il codice di esenzione X01, che però non è automatico. L'esenzione vale prestazione per prestazione e si attiva attraverso un modulo in cui si dichiara lo status di indigenza.

Nel caso in cui un cittadino comunitario sia presente sul territorio da meno di tre mesi, deve pagare la specifica prestazione sanitaria e una volta tornato nel paese di origine può farsi rimborsare. Tuttavia, se il paese da cui proviene non paga le prestazioni sanitarie (per esempio la Romania, dove la tessera TEAM è a pagamento e pertanto molti non la richiedono), il cittadino deve pagare le prestazioni sanitarie in Italia.

È stata confermato che medici e assistenti sanitari non sono tenuti a denunciare né a segnalare pazienti irregolari, e anzi sono obbligati per legge a non farlo. Gli intervistati non hanno mai saputo di casi in cui è successo il contrario.

Conclusioni

Anche se i funzionari hanno ribadito la non necessarietà dell'iscrizione anagrafica per accedere al SSR, gli utenti seguiti dal Team MEDU rientrano in una particolare categoria in quanto vivono in situazioni abitative emergenziali. In questi casi, difficilmente la Questura rilascia una certificazione di dimora, ma altrettanto difficilmente la persona accede agli uffici della questura richiedendola.

Qui entra in gioco la necessità di un percorso aperto di accesso alla residenza virtuale, per garantire a tutti il godimento dei pieni diritti.

6.

Iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale a seguito del decreto legge n° 113/2018 (“DL Sicurezza”)

Avv. Eugenio Alfano – Delegato sezione Toscana di ASGI

Le modifiche introdotte dal cd Decreto Sicurezza in tema di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale ha suscitato sin da subito discussioni dovute, più che altro, alla discrasia venutasi a creare tra la volontà del Legislatore “storico”, da una parte, e il preciso e letterale dettato normativo, dall'altra.

In particolare, le modifiche apportate dal Decreto Sicurezza all'art. 4 del D.Lgs. 142/2015 sono state interpretate sin da subito come preclusione all'iscrizione anagrafica per i richiedenti protezione internazionale.

Ferma restando l'illegittimità costituzionale di una tale previsione normativa, può essere utile, tuttavia e preliminarmente, provare ad esaminare ed interpretare l'art. 4, comma 1-bis D.Lgs. 142/2015 in senso conforme non solo ai principi generali della nostra Costituzione ma anche a tutto il sistema normativo in materia di anagrafe, al fine di consentire al richiedente protezione internazionale, in ogni caso, di esercitare il diritto alla iscrizione anagrafica.



16. Parrocchia di Vicofaro - foto Carla Mura

Le modifiche del DL 113/2018 e il quadro normativo: preclusione o riconoscimento?

Il Decreto Sicurezza, apportando alcune modifiche all'art. 4 del D.Lgs. 142/2015, ha aggiunto il comma 1-bis ai sensi del quale il permesso di soggiorno per richiesta asilo «*non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*».

A ben vedere, attraverso una semplice lettura – prima ancora che attraverso una interpretazione “sistematica” con la normativa in materia – della norma richiamata, non emerge in realtà alcuna preclusione o divieto espresso di iscrizione anagrafica per i richiedenti protezione internazionale.

Il comma 1-bis dell'art. 4, di fatto, si limita a disporre che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non è un titolo valido per l'iscrizione anagrafica ma non sancisce invece, esplicitamente, alcun divieto di iscrizione anagrafica per il richiedente protezione internazionale.

Conseguentemente, tale diritto soggettivo resterebbe salvo anche e soprattutto dopo l'entrata in vigore e la conversione del Decreto Sicurezza.

Quest'ultima affermazione si pone, dunque, in netto contrasto con la volontà effettiva del Legislatore “storico” di precludere dall'iscrizione anagrafica i richiedenti protezione internazionale, nonché con una previsione legislativa (art. 4, comma 1- *bis*) poco chiara e che non ha raggiunto, di fatto, lo scopo prefissato dallo stesso Legislatore.

In tal senso si è infatti espresso, subito dopo la conversione del D.L. 113/2018, il Ministero dell'Interno con la Circolare prot. n. 0083774 del 18.12.2018, inserendo, nel testo del documento, senza ulteriori chiarimenti o approfondimenti la frase «*ai richiedenti asilo – che, peraltro, non saranno più iscritti nell'anagrafe dei residenti (articolo 13)*»⁴⁶.

Il Ministero dell'Interno aveva già dato alcune indicazioni, nell'immediatezza dell'approvazione del Decreto Legge, con altre due circolari anche se, in modo meno netto ed esplicito rispetto a quella del dicembre 2018 (e dunque sullo stesso tenore letterario dell'art. 4, comma 1-bis, D.Lgs. 142/2015).

46 - Ministero dell'Interno Circolare – Gabinetto del Ministro prot. n. 0083774 del 18.12.2018
http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_05155420181218191523.pdf .

Attraverso tali documenti, infatti, il Ministero si era limitato a ribadire che il permesso di soggiorno per richiesta asilo rilasciato in favore del richiedente protezione internazionale non costituiva titolo per l'iscrizione anagrafica⁴⁷.

La volontà espressa con le richiamate circolari, così come la formulazione del comma 1-*bis* dell'art. 4, devono però fare i conti, da un lato con il generale principio di gerarchia delle fonti (alle quali fonti le stesse circolari si devono uniformare), dall'altro con quelle disposizioni normative, sia in materia di immigrazione che di iscrizione anagrafica che non sono state modificate dal cd Decreto Sicurezza.

Innanzitutto, ed in via generale, va ricordato come l'art. 2 del Testo Unico Immigrazione (D.Lgs. 286/1998), sancisca un chiaro principio di parità di trattamento: «*lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo nico dispongono diversamente*».

In altre parole, il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia, a prescindere dal titolo di soggiorno in suo possesso, ha gli stessi diritti civili riconosciuti ai cittadini italiani. Tali diritti possono essere limitati solo ed esclusivamente da previsioni contenute in trattati o convenzioni internazionali, o nello stesso Testo Unico dell'Immigrazione.

Conseguentemente, per uno straniero regolare (e quindi anche titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo) il diritto di iscrizione anagrafica potrà essere limitato qualora lo prevedano espressamente norme internazionali o del Testo Unico. Una limitazione operata da altre fonti normative (come, ad esempio, il D.Lgs. 142/2015), dovrà pertanto considerarsi del tutto illegittima in quanto in contrasto con quella particolare riserva di legge prevista proprio dall'art. 2, comma 2, D.Lgs. 286/1998.

47 - **Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Circolare prot. n. 107122 del 18.10.2018**, «In tale contesto il legislatore ha, altresì, disposto che il permesso di soggiorno per richiesta asilo rilasciato in favore del richiedente protezione internazionale non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del TUI»
<https://www.poliziadistato.it/statics/43/circ.-decreto-113-2018-salvini--1-.pdf>

Ministero dell'Interno – Direzione Centrale per i Servizi Demografici, Circolare n. 15/2018 del 18.10.2018, «Pertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1 del citato d.lgs. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica»
<https://dait.interno.gov.it/documenti/circ-015-servdemo-18-10-2018.pdf>

A parte le disposizioni di natura internazionale⁴⁸, l'art. 6, comma 7, del D.Lgs. 286/1998, stabilisce che *«le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione»*.

Precisa poi il relativo regolamento di attuazione che *«le iscrizioni e le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate nei casi e secondo i criteri previsti dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e dal regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223»*.

Orbene, il cd Decreto Sicurezza non ha modificato tali norme, comprese la Legge e il regolamento anagrafico, che prevedono non solo il diritto all'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante in Italia, ma il diritto in condizioni di parità con il cittadino italiano. L'impianto normativo in materia è rimasto intatto.

In definitiva, il richiedente protezione internazionale, anche a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 113/2018 e della sua conversione, continuerà ad essere titolare del diritto all'iscrizione anagrafica.

Alle norme da ultimo richiamate, nonché al tenore letterale dell'art. 4, comma 1-*bis* D.Lgs. 142/2015, si aggiunga che il diritto all'iscrizione anagrafica per il richiedente asilo risulta, indirettamente, confermato anche da quelle norme modificate dallo stesso Decreto Sicurezza come, ad esempio, l'art. 5 del D.Lgs. 142/2015.

Tale norma, infatti, stabilisce che *«ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza è comunicato dal richiedente alla medesima questura e alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno»* per richiesta asilo.

È lo stesso art. 5, così come novellato dal cd Decreto Sicurezza, a prevedere la possibilità per il richiedente protezione internazionale di mutare la residenza e trasferirla in un altro comune, il che di per sé, richiede, appunto l'iscrizione anagrafica *ex novo* nel registro di un altro ente. Quest'ultima previsione sa-

48 - A titolo esemplificativo di riconoscimento del diritto alla residenza si ricordano: art. 2 del Protocollo n. 4 della Cedu, ratificato e reso esecutivo in Italia con il DPR 14.04.1982, n. 217, che sancisce: «Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circularvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza»; art. 12 del Patto di New York sui diritti civili e politici, reso esecutivo in Italia con la L. 881/1977: «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

rebbe del tutto svuotata di contenuto, irragionevole oltre che contraddittoria se l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo fosse stata preclusa dall'art. 4.

Iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale accolto in un centro.

Nessuna distinzione dovrà e potrà essere effettuata, ai fini dell'iscrizione anagrafica, tra richiedenti protezione internazionale accolti o meno in un centro.

Nonostante la volontà e il tentativo del Legislatore di voler attribuire centralità al concetto di domicilio per i richiedenti asilo accolti, ciò non significa che questi non possano indicare, quale luogo di dimora ai fini dell'iscrizione anagrafica, l'indirizzo del centro di accoglienza stesso⁴⁹.

L'art. 5 del D.Lgs. 142/2015, infatti, al comma 2 stabilisce che *«per il richiedente trattenuto o accolto nei centri o strutture di cui agli articoli 6, 9 e 11⁵⁰, l'indirizzo del centro costituisce il luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto»*.

Il centro di accoglienza diventa *“domicilio”* per le comunicazioni, cosa che di per sé non esclude esplicitamente quel preciso luogo da intendere quale *“dimora abituale”* ai fini della iscrizione anagrafica⁵¹.

In tal senso è chiaro sempre l'art. 6, comma 7, del Testo Unico dell'Immigrazione il quale, nel prevedere l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante a parità di condizioni con il cittadino italiano, precisa che *«in ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza»*.

È evidente, dunque, come nessuna preclusione in base agli articoli 4 e 5 del D.Lgs. 142/2015 sia prevista per i richiedenti protezione internazionale accolti in un centro ai fini dell'iscrizione anagrafica, quantomeno dopo tre mesi.

49 - Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Circolare prot. n. 107122 del 18.10.2018, «(...) conferendo centralità al concetto di domicilio, meglio disciplinato dall'art. 5 del medesimo d.lgs. n. 142/2015», <https://www.poliziadistato.it/statics/43/circ.-decreto-113-2018-salvini--1-.pdf>

50 - Rispettivamente: centri di trattenimento, centri di prima accoglienza, centri di accoglienza straordinari (CAS)

51 - Il domicilio è il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi (art. 43 c.c.). La residenza, invece, è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale (art. 42 c.c.).

Ciò che, invece, è stato nettamente modificato dal Decreto Sicurezza rispetto al previgente sistema è l'eliminazione della previsione dell'utilizzo per i richiedenti asilo dell'istituto della "*convivenza anagrafica*" contenuto nell'art. 5-bis del D.Lgs. 142/2015⁵².

Tale disposizione consentiva al Comune di iscrivere immediatamente lo straniero e di cancellarlo non appena avesse lasciato il Comune o il centro di accoglienza in esso previsto.

L'abrogazione dell'art. 5-bis ad opera del Decreto Sicurezza, di conseguenza, applica nuovamente ai richiedenti asilo accolti in un centro le ordinarie procedure di iscrizione e cancellazione prevista dal Regolamento anagrafico della popolazione residente (DPR n. 223/1989).

Dichiarazione di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.

Una volta confermata la sussistenza del diritto di iscrizione anagrafica per il richiedente protezione internazionale, anche a seguito del cd Decreto Sicurezza, rimane da risolvere la questione relativa ai requisiti e alla documentazione richiesta per poter esercitare concretamente tale diritto.

L'art. 4, comma 1-*bis*, D.Lgs. 142/2015, come già evidenziato, pur non ponendo un esplicito divieto, esclude che il permesso per richiesta asilo possa rientrare tra la documentazione utile per l'iscrizione anagrafica, senza individuarne un altro.

Una tale lacuna dovrà essere, di conseguenza, colmata dall'interprete attraverso l'esame della normativa vigente in materia di iscrizione anagrafica e dei requisiti che la stessa richiede.

Un primo requisito richiesto allo straniero che voglia iscriversi all'anagrafe è la regolarità del soggiorno, così come emerge dal più volte richiamato art. 6, comma 7, D.Lgs. 286/1998.

Il regolamento anagrafico della popolazione residente invece stabilisce che *«chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare all'atto di dichiarazione (...) la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente»* (art. 14, DPR n. 223/1989).

In definitiva lo straniero che richieda l'iscrizione anagrafica dovrà dimostrare, oltre alla stabile permanenza in un luogo e la volontà di rimanervi, anche la

⁵² - Art. 5-bis, D.Lgs. 142/2015, introdotto dal D.L. n. 13/2017 (cd. "Decreto Minniti-Orlando"), convertito con L. n. 46/2017.

propria identità – attraverso l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente – e la regolarità del soggiorno sul territorio.

È sin da subito opportuno precisare che oltre ai requisiti indicati, come precisato nelle Linee guida 2014 elaborate in collaborazione con il Ministero dell'Interno, «*devono ritenersi illegittime quelle prassi volte a richiedere agli stranieri, in aggiunta alla dimora abituale e alla regolarità del soggiorno, ulteriori condizioni per l'iscrizione anagrafica*»⁵³.

Per quanto attiene alla regolarità del soggiorno è stato osservato che per i richiedenti la protezione internazionale tale requisito «*più che dal permesso di soggiorno (...) è comprovata dall'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e quindi (tralasciando in questo contesto la semplice dichiarazione di volontà) dalla compilazione del cd. "modello C3", e/o dalla identificazione effettuata dalla questura nell'occasione*»⁵⁴.

Lo straniero che richieda la protezione internazionale, infatti, dovrà considerarsi regolarmente soggiornante sul territorio a tutti gli effetti proprio in base alla formalizzazione della domanda (modello C3), al di là dell'effettivo possesso materiale del permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Pertanto, il richiedente la protezione internazionale potrà dimostrare la propria regolarità sul territorio attraverso copia del modello C3⁵⁵ o l'attestazione allegata allo stesso e generalmente munita anche di fotografia.

Naturalmente, nel caso in cui il modello C3 contenga l'indicazione dei motivi di persecuzione o di particolari vulnerabilità, può essere legittimamente non consegnato dal richiedente nella sua interezza a tutela di quella riservatezza garantita dalla procedura di esame della domanda di protezione internazionale. In questo caso il modello C3 può essere sostituito da altra documentazione, quale ad esempio il verbale di identificazione o altro che attesti lo status di richiedente asilo, rilasciato dalla Questura o dalla Commissione Territoriale.

53 - Servizio centrale del Sistema di protezione internazionale per richiedenti asilo e rifugiati, Ministero dell'Interno, UNHCR, A.N.U.S.C.A., ASGI, Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, dicembre 2014

http://www.interno.gov.it/sites/default/files/quadernosc_lineeguida.pdf

54 - Avv. Daniela Consoli e Avv. Nazarena Zorzella, L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo. http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php

55 - A una analoga interpretazione e soluzione è giunta anche l'UNSCP (Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali). Ved. Art. 13 del DL n. 113/2018 – Le iscrizioni anagrafiche degli stranieri richiedenti asilo http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php

Sotto il profilo dell'identità, invece, non potendo utilizzare il permesso di soggiorno per richiesta asilo, il richiedente protezione internazionale potrebbe utilizzare, laddove ne sia in possesso, il passaporto⁵⁶ o un documento equipollente di identità anche rilasciato dal proprio Paese di origine.

In assenza di tali documenti il richiedente protezione internazionale potrà presentare, come già ricordato, l'attestazione allegata al modello C3⁵⁷, oppure richiedere un atto notorio al Tribunale che, alla presenza di due testimoni, dichiari e riconosca la sua identità.

In definitiva, con le modalità e le interpretazioni sopra descritte, il richiedente protezione internazionale potrebbe richiedere e ottenere l'iscrizione anagrafica senza che ciò vada a porsi in contraddizione con le modifiche legislative introdotte dal DL n. 113/2018.



17. Parrocchia di Vicofaro compilazione schede socio-anagrafiche - foto Manfredi Galiano

56 - Al momento della formalizzazione della richiesta di protezione internazionale il richiedente che è in possesso di passaporto è tenuto a dichiararlo e consegnarlo, contestualmente, alla Questura. La richiesta di iscrizione anagrafica, in tal caso, potrebbe essere inviata presso gli uffici dell'anagrafe con allegata copia del passaporto, attraverso raccomandata ar, a mezzo fax o in via telematica, così come previsto e introdotto dal D.L. 5/2012 convertito dalla L. n. 35/2012.

57 - Tale attestazione contiene oltre i dati del richiedente anche una foto, rispettando i parametri previsti dal DPR n. 445/2000 all'art. 1, lett. b) in merito al documento di riconoscimento che deve essere «munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consente l'identificazione personale del titolare»

Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 13, DL n. 113/2018.

Interpretata come preclusione all'iscrizione anagrafica per il solo richiedente protezione internazionale, la modifica introdotta dall'art. 13 del Decreto Sicurezza, come già anticipato, dovrà essere rinviata necessariamente alla Corte Costituzionale per illegittimità costituzionale⁵⁸.

L'art. 13 del Decreto Sicurezza, infatti, nella parte in cui intende abrogare l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo appare viziato da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., poiché introduce una irragionevole discriminazione rispetto agli altri stranieri in possesso di permesso di soggiorno che, in presenza di dimora abituale, hanno il diritto di essere iscritti ai registri delle anagrafe a condizione di parità coi cittadini italiani, ai sensi dell'art. 6 D.Lgs. n. 286/1998.

Rispetto a tale principio di parità di trattamento, l'art. 13 prevede invece un trattamento irragionevolmente differenziato e discriminatorio nei confronti dei soli titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, per i quali il permesso posseduto espressamente non è considerato valevole ai fini dell'iscrizione anagrafica, il che costituisce una deroga (espressa) al principio generale della parità di accesso col cittadino ai fini dell'iscrizione anagrafica previsto dall'art. 6, comma 7 del D.Lgs. n. 286/1998 per tutti gli altri stranieri regolarmente soggiornanti, il quale resta invece in vigore per tutti gli altri stranieri in possesso di qualsiasi altro tipo di titolo di soggiorno.

Il trattamento differenziato e derogatorio così introdotto appare però del tutto irragionevole per vari motivi

In primo luogo, perché il permesso di soggiorno per richiesta asilo, della durata di sei mesi, è rinnovabile fino alla decisione della domanda, non solo della Commissione Territoriale, ma anche delle autorità giudiziarie in caso di ricorso. Pertanto, l'intenzione del Legislatore di voler escludere l'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo giustificata dalla "*precarietà del permesso per richiesta asilo*", appare del tutto sproporzionata e pretestuosa se si considera che l'art. 6, D.Lgs. 286/98, riconosce il diritto all'iscrizione anagrafica a parità di condizione con gli italiani a stranieri titolari di permessi di soggiorno dalla durata analogamente breve e precaria e analogamente rinnovabile⁵⁹.

58 - ASGI, Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113. http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php

59 - Relazione del Governo al ddl di conversione in legge del decreto-legge (Atto Senato n. 840): "l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente".

In secondo luogo, l'art. 13 DL n. 113/2018 nel sostituire alla residenza il domicilio ai fini dell'accesso del richiedente asilo ai servizi disponibili, mette quest'ultimo in una situazione peggiore rispetto agli altri stranieri regolarmente soggiornanti. Se la residenza mediante la iscrizione anagrafica è accertata una volta per tutte in modo ufficiale dal Comune (anche con la carta di identità), il che dà certezza a tutti, il domicilio è situazione oggettivamente più vaga e incerta, che occorre di fatto provare volta per volta a seconda dell'interlocutore.

Tale discriminazione nega al richiedente asilo, seppur regolarmente soggiornante, il diritto di essere considerato parte della popolazione locale, impedisce che la sua posizione e i suoi bisogni siano oggetto della programmazione dei servizi da parte della regione e dell'ente locale e comporta un ostacolo di fatto l'accesso a quei rapporti privati e a quei servizi pubblici che sono erogati per legge sulla base della residenza accertata con l'iscrizione anagrafica.

L'art. 13 del Decreto Sicurezza, inoltre, presenta profili di illegittimità costituzionale per la violazione dell'art. 10, commi 2 e 3 Cost, e dell'art. 117, comma 1 Cost, perché il trattamento diversificato e peggiore è previsto soltanto nei confronti di una categoria di stranieri regolarmente soggiornanti, cioè proprio quelli che hanno esercitato il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost., i quali sono titolari di un diritto soggettivo perfetto al soggiorno.

Il diritto d'asilo infatti comporta non soltanto il diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, ma anche il diritto di accedere all'eventuale procedura di esame della domanda di asilo e si tratta di un diritto soggettivo perfetto all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano.

In particolare, il riconoscimento del diritto soggettivo all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato si configura come una deroga più favorevole allo straniero titolare del diritto di asilo, rispetto alla condizione giuridica degli altri stranieri, i quali invece fuori dei casi in cui norme internazionali o dell'UE prevedano un diritto soggettivo all'ingresso e/o al soggiorno, sono titolari di un mero interesse legittimo all'ingresso e al soggiorno sul territorio dello Stato.

Proprio per tale motivo il trattamento discriminatorio previsto dall'art. 13 del DL n. 113/2018 appare ancora più sproporzionato e irragionevole.

Si deve inoltre tenere presente che ogni norma che disciplini l'esercizio del diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost, deve essere comunque conforme alle norme internazionali ai sensi dell'art. 10, comma 2, e dell'art. 117, comma 1 Cost. oltre che a quelle europee.

Proprio sotto quest'ulteriore profilo l'art. 13 del Decreto Sicurezza si pone in contrasto con norme di carattere europeo e internazionale che prevedono che chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza (art. 2, Protocollo n. 4 allegato alla Cedu, ratificato e reso esecutivo con il DPR n. 217/1982, e l'art. 12 del Patto sui diritti civili e politici, reso esecutivo con la L. n. 881/1977), oltre che con la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale⁶⁰.

Sarà dunque fondamentale sollevare e rimettere alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 DL n. 113/2018, per violazione degli articoli 3, 10, commi 2 e 3, e 117, comma 1, della Costituzione.

Iscrizione al Servizio Sanitario dei richiedenti protezione internazionale.

L'approvazione del Decreto Sicurezza ha suscitato sin da subito dubbi sull'accesso dei richiedenti protezione internazionale, privi di iscrizione anagrafica, a determinati servizi e prestazioni.

L'art. 5, comma 3, D.Lgs. 142/2015, così come novellato dal Decreto Sicurezza, infatti, stabilisce che ai richiedenti protezione internazionale «*l'accesso ai servizi (...) comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio*».

Senza voler entrare nel merito dei singoli servizi erogati sul territorio sia dalla pubblica amministrazione che da soggetti privati⁶¹, si ritiene utile affrontare la questione dell'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale dei richiedenti asilo.

Va evidenziato sin da subito che l'iscrizione al SSN è espressamente prevista per i richiedenti protezione internazionale anche a seguito delle modifiche introdotte dal DL n. 113/2018.

L'art. 34 del Testo Unico sull'immigrazione, infatti, stabilisce che «*hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale: ... b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno (...) per richiesta di asilo*».

60 - In particolare: considerando 24, art. 7 par. 3, art. 14, par. 1.

61 - Per un approfondimento sull'accesso ai servizi si rimanda al già richiamato documento a cura di Avv. Daniela Consoli e Avv. Nazzarena Zorzella, L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo. http://www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php

L'accesso al SSN, pertanto, dovrà essere garantito al richiedente protezione internazionale pur in assenza di iscrizione anagrafica.

Sul punto era già intervenuto l'Accordo Stato-Regioni del 20.12.2012 che aveva precisato che *“per i richiedenti protezione internazionale, si prescinde dall'indicazione di domicilio riportato sul permesso di soggiorno e, in assenza di residenza, si fa riferimento all'autocertificazione di effettiva dimora o alla dichiarazione di ospitalità”*⁶².

Specifica, infine, sempre lo stesso Accordo che *“in tutti i casi in cui il cittadino straniero è in possesso di un titolo di soggiorno per cui è prevista l'iscrizione obbligatoria, la ASL deve procedere all'iscrizione al SSR, senza la verifica di ulteriori requisiti”*.

62 - http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_038879_255%20csr%20-%205%20quater.pdf

7.

Conclusioni

Serena Leoni - coordinatrice territoriale di MEDU a Firenze

“Se voi avete il diritto di dividere il mondo in italiani e stranieri allora io reclamo il diritto di dividere il mondo in diseredati e oppressi da un lato, privilegiati e oppressori dall'altro. Gli uni sono la mia patria, gli altri i miei stranieri.”

LORENZO MILANI

Questo report nasce da una forte esigenza di approfondire quella che negli ultimi anni è diventata per gli operatori e le operatrici di MEDU a Firenze un'evadenza sempre maggiore: le persone da noi assistite, anche se in maggioranza stranieri regolarmente presenti sul territorio, vivono in condizioni di marginalità e di esclusione a causa di procedure burocratiche che di fatto impediscono il pieno godimento dei diritti fondamentali.

Nella convinzione dell'efficacia che può avere un dialogo franco con le istituzioni territoriali e una ricerca che, crediamo, possa portare al dibattito chiarezza e spunti di riflessione, questo lavoro vuole dare spazio alla discussione e prospettare soluzioni che riteniamo siano doverose per garantire a tutti e tutte l'accesso ai servizi, ai diritti e a un'esistenza più dignitosa.

Il sistema di esclusione che crea la mancata iscrizione anagrafica di fatto genera nei territori delle “Residenze invisibili” non consentendo alla persone di poter essere riconosciute come “esistenti”, ma nemmeno alle istituzioni di gestire e conoscere a pieno la popolazione che risiede nel territorio.

Se da un lato si è evidenziato quanto sia utile sapere esattamente chi vive in una città e in che condizioni e che consentire a tutti e tutte di raggiungere una buona integrazione nel tessuto sociale produce una società maggiormente equa, abbiamo anche tentato di dimostrare come la scelta di “tenere fuori” una parte di popolazione sia da ascrivere non tanto a ostacoli legislativi, ma a una vera scelta politica di gestione territoriale.

Le persone che incontriamo in strada, in accampamenti precari e in stabili occupati, vivono tutte una situazione di disagio e, se straniere, sono fuoriusciti da percorsi di accoglienza per termine degli stessi o per revoca, spesso per futili motivi. Con questi presupposti, queste persone hanno una grande diffi-

coltà ad affidarsi nuovamente ai servizi e a progettare un futuro positivo. Il clima di sfiducia e ostilità aumenta quando i meccanismi burocratici con cui si scontrano generano nuova esclusione. Spesso le condizioni psicofisiche si aggravano con il passare del tempo e le vulnerabilità aumentano: è proprio questo meccanismo che genera potenziali problemi di ordine pubblico o di gestione sanitaria di gruppi di popolazione che vengono relegati ai margini della società.

Chi vive un processo migratorio ha già subito, nella decisione di partire, uno strappo: decidere di partire significa di per sé staccarsi da tutto ciò che è caro e familiare e proiettarsi verso un luogo, una cultura che significa salvezza, in molti casi, ma anche ignoto e paura. Se consideriamo che nei progetti di MEDU rileviamo che l'85% delle persone incontrate ha subito violenza e tortura nel passaggio Libico o nel paese di origine e che nella traversata del Mediterraneo molto probabilmente ha vissuto ulteriori traumi, il vivere in condizioni di disagio abitativo e il non essere "accolto e riconosciuto" come persona degna di diritti costituisce un'ulteriore traumatizzazione, che impedisce di fatto un'integrazione positiva.

Già durante il 2018, come è stato detto in precedenza, abbiamo constatato come persone con protezione internazionale che vivevano in situazioni di marginalità venissero sfruttate lavorativamente nel distretto tessile di Prato; a Ottobre 2018 l'assessore regionale con delega all'Immigrazione, Vittorio Bugli¹, stimava che a seguito dell'entrata in vigore del DL 113 sarebbero finite in strada tra le 5000 e le 6000 persone sulle 11mila accolte in regione. È logico pensare che le migliaia di persone che usciranno dall'accoglienza nei prossimi mesi andranno ad aumentare i numeri di quelle sacche di popolazione senza protezioni sociali e senza diritti che potranno essere sfruttate lavorativamente, sessualmente ed essere facile preda della microcriminalità.

In ragione della situazione profilata fino a ora, chiediamo alle istituzioni un impegno maggiore nel gestire il territorio di loro competenza, garantendo a tutte le persone presenti uguale accesso ai diritti fondamentali e uguale possibilità di usufruire di servizi in grado di migliorare considerevolmente la qualità della vita.

Percorso di accesso alla residenza fittizia del Comune di Firenze

A nostro parere il percorso in essere presenta delle criticità notevoli, chiediamo pertanto che sia riformulato al fine di agevolare l'iscrizione anagrafica di tutte le persone presenti e dimoranti nel territorio fiorentino. Nello specifico, chiediamo che siano accelerati i tempi della procedura e che non vengano richiesti ai senza fissa dimora ulteriori documenti rispetto alla dichiarazione di domicilio.

1 - <https://www.toscanaoggi.it/Toscana/Migranti.-Bugli-con-decreto-Salvini-5-mila-irregolari>

Percorsi di residenza fittizia in tutti i comuni dell'aera metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia.

Tutti i comuni dell'aera Metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia dovrebbero individuare un indirizzo fittizio per riconoscere la residenza ai senza fissa dimora, al fine di garantire un'equa distribuzione territoriale degli accessi ai servizi socio assistenziali delle persone in emergenza abitativa.

Percorsi immediati di iscrizione anagrafica per vulnerabilità psicofisiche

Le tempistiche di iscrizione anagrafica delle persone che vivono situazioni di disagio abitativo e che hanno delle vulnerabilità psico-fisiche dovrebbero essere immediate, questo per garantire una veloce presa in carico da parte dei servizi socio-assistenziali territoriali.

Iscrizione anagrafica per tutti i richiedenti asilo

L'iscrizione anagrafica deve essere garantita a tutti i richiedenti asilo presenti sui territori dell'aera Metropolitana di Firenze, Prato e Pistoia, dato che è ampiamente dimostrato che nemmeno il DL 113/2018 in Materia di Sicurezza impedisce loro la registrazione e che in caso contrario si ledono diritti sanciti nella nostra Costituzione e nelle normative internazionali.



18. Volontari Camper Firenze - foto Cesare D'Agliana

Postfazione

Genesi e sviluppo del percorso di tirocinio degli studenti di Scienze Politiche presso MEDU - sede di Firenze

*a cura di Ivana Acocella e Alberto Tonini
Unità di Ricerca IRMI - Interdisciplinary Research Unit on Migration
Scuola di Scienze Politiche, Università di Firenze*

Ormai da molti anni la Scuola di Scienze Politiche “Cesare Alfieri” ha inserito nel percorso formativo dei propri studenti un’esperienza di tirocinio obbligatoria, nella convinzione che l’attività di studio debba essere completata da una diretta conoscenza del mondo del lavoro. L’obiettivo dei tirocini, infatti, è ridurre la distanza, in passato così spesso lamentata, fra i percorsi di formazione universitaria e la realtà lavorativa.

Nel corso del tempo, inoltre, l’offerta didattica della Scuola è stata costantemente arricchita per dare spazio a temi legati al fenomeno migratorio, che stavano acquisendo maggiore rilevanza nel dibattito pubblico e sui mass-media. Da qui, per esempio, la scelta di attivare un insegnamento di “Sociologia delle Migrazioni”, prima nel Corso di Laurea di “Sviluppo economico e cooperazione internazionale” e ora anche nel corso di laurea di “Scienze Politiche”. Inoltre, deriva da questa ricercata apertura verso l’attualità anche la nuova denominazione di un tradizionale insegnamento della triennale di Scienze Politiche, prima intitolato “Storia del Vicino Oriente” e nella cui denominazione oggi compaiono anche i riferimenti a “migrazioni, islam, petrolio”. Infine, la popolarità di un altro insegnamento opzionale della triennale della Scuola, “Storia dell’Africa”, conferma l’interesse degli studenti e l’attenzione della “Cesare Alfieri” per tematiche di ampio interesse politico-sociale. La presenza di questi e di altri insegnamenti ha consentito agli studenti di rafforzare le loro competenze sul tema delle migrazioni, così da poter poi immaginare un loro impegno come tirocinanti in questo settore, che nell’area fiorentina vede impegnata un’ampia e diversificata pluralità di soggetti.

Per dare risposte più articolate e più mirate a questa rinnovata richiesta di tirocini, si è reso necessaria la sperimentazione di soluzioni innovative. La consueta formula, infatti, tramite la quale vengono attivati i tirocini per gli iscritti alla Scuola di Scienze Politiche prevede una prima valutazione, da parte del singolo studente, delle opzioni disponibili, che sono molto diversificate sia per tipologia, sia per distribuzione sul territorio; a questa prima valutazione segue la scelta dello studente e un primo contatto fra questo e l’ente, per appurare

la disponibilità di quell'ente ad attivare un progetto di tirocinio nei tempi e secondo le modalità concordate con lo studente e con la Scuola.

Questa formula, pur avendo garantito negli anni risultati soddisfacenti sia dal punto di vista degli studenti sia dal punto di vista degli enti esterni, ha talvolta manifestato alcuni limiti. Uno di questi è rappresentato dal fatto che l'ente che riceve i tirocinanti non ha quasi mai la possibilità di programmare e organizzare anticipatamente un loro impiego continuato e regolare nel corso del tempo, perché le richieste di attivazione degli stage giungono singolarmente da ogni studente, con tempi e cadenze non prevedibili. Questo fa sì che, per l'ente, non sia sempre possibile realizzare una continuità fra i tirocini, né dal punto di vista temporale né dal punto di vista dei contenuti. Ogni tirocinio, in sostanza, rischia di essere frutto dell'estemporaneità e privo di una congruità progettuale con i tirocini precedenti e con quelli successivi, sebbene attivati presso lo stesso ente.

A questo limite dell'esperienza degli stage alcuni enti hanno posto rimedio incrementando il numero di posti disponibili per i tirocini (da uno a quattro o cinque); questa scelta ha prodotto automaticamente una maggiore continuità nella presenza dei tirocinanti, dal momento che vi è una naturale asincronia nei tempi di attivazione di ciascuno stage rispetto agli altri; questo ha quindi consentito una migliore programmazione delle attività di stage da parte dell'ente promotore. Ma questa opzione può essere praticata solo da enti di dimensioni medio-grandi, perché la normativa nazionale sui tirocini indica un limite massimo del numero di stage attivabili presso un ente o un'azienda, calcolato in base del numero di lavoratori dipendenti presso quel soggetto.

Questa misura, che trova ampia giustificazione nella volontà di evitare un eccessivo ricorso alla figura del tirocinante, ha però l'effetto involontario di limitare il numero di stage attivabili simultaneamente presso piccole aziende o enti che fanno ricorso a personale volontario (e quindi non inquadrato come lavoratore dipendente). In questi casi, non è possibile per l'ente attivare più di uno stage contemporaneamente e si può solo attendere il completamento del percorso di tirocinio in essere prima di poterne attivare un altro. Ciò quindi non consente di superare i problemi di scarsa continuità temporale e progettuale sopra descritti.

Muovendo da questa ultima constatazione, nel corso del 2018 si è voluta sperimentare una diversa formula per l'attivazione dei tirocini, facendo leva su precedenti occasioni di collaborazione fra alcuni docenti della Scuola e gli operatori di Medu - Medici per i Diritti Umani. Invece di sollecitare la singola adesione degli studenti ai progetti di stage presso quella Ong (che pure in precedenza erano stati numerosi e soddisfacenti), si è preferito creare un'occa-

sione di incontro fra due operatrici di Medu e gli studenti del terzo anno di Scienze Politiche (studenti cioè che si trovavano nella fase conclusiva del loro percorso di studi, quando in genere viene inserita l'attività di tirocinio). Tramite una loro presentazione collocata in orario di lezione, le due operatrici hanno quindi avuto la possibilità di presentare direttamente le attività e la mission di Medu e di prefigurare i contenuti dei tirocini che, in caso di adesione da parte degli studenti, il loro ente sarebbe stato in grado di offrire nell'arco dei dieci mesi successivi. Nel corso della presentazione, è apparso chiaro che da parte di Medu vi era un disegno progettuale complessivo rispetto a quei tirocini, che quindi assumevano un significato e un contenuto ampio e convincente proprio perché facenti parte di un'offerta unitaria e ragionata.

La risposta degli studenti è stata immediata e incoraggiante: alcuni di loro si sono mostrati interessati già al termine della presentazione in aula, altri si sono messi in contatto con i docenti referenti nei giorni immediatamente successivi. Questo ha portato a un primo incontro fra i docenti referenti e i nove studenti interessati, nel corso del quale si sono confrontate le esigenze dei singoli studenti rispetto ai tempi di attivazione di ciascuno dei loro tirocini. Questo primo incontro è stato seguito da un secondo momento di confronto, al quale hanno preso parte anche le operatrici di Medu e che avevo lo scopo di definire i contenuti e gli obiettivi delle attività di stage, nonché il calendario di attivazione di ciascun tirocinio.

Trascorse otto settimane dalla presentazione di Medu agli studenti, i primi due tirocini erano in fase di avvio; e questo avveniva unitamente alla certezza che a quei primi due studenti sarebbero subentrati gli altri, con un avvicendamento già concordato e definito e con obiettivi condivisi. Questa formula ha rafforzato il livello di consapevolezza degli studenti e la loro adesione alle finalità del tirocinio, che non apparivano come il frutto di una disponibilità estemporanea da parte dell'ente ma come il risultato di un percorso progettuale tracciato per rispondere a reali esigenze.

Nell'arco dei dieci mesi successivi, gli studenti si sono alternati seguendo il calendario concordato e hanno preso parte ad incontri con gli operatori di Medu e i docenti referenti, così da monitorare lo stato di avanzamento delle attività, le eventuali criticità e i correttivi da introdurre.

Le capacità relazionali degli operatori e delle operatrici di Medu, unitamente alla disponibilità dei tirocinanti, hanno amplificato gli effetti positivi di questa formula sperimentale, al punto che la Scuola intende in futuro riproporre e incrementare questa modalità di offerta dei tirocini a favore degli studenti del corso di laurea triennale.

Hanno collaborato alla stesura di questo report



Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione





SITO: mediciperidirittiumani.org

MAPPA WEB: esodi.mediciperidirittiumani.org

FACEBOOK: **MEDU-Medici per i diritti umani**

TWITTER: **Meduonlus**