

LA POPOLAZIONE ROM IN ITALIA

La regolarizzazione dello status
giuridico, l'accesso ai diritti e ai servizi

A cura di Alessandro Maiorca
alemaiorca@hotmail.com

- Perché spesso la popolazione Rom che vive nei c.d. «*campi*» si trova in **condizione di irregolarità** rispetto alla normativa in materia di soggiorno e stenta ad accedere ai **diritti e ai servizi** altrimenti spettanti ad ogni cittadino?

Una ragione può trovarsi nella **segregazione abitativa e sociale** e nelle continue **prassi discriminatorie** a danno della popolazione Rom che ne **condizionano in senso fortemente negativo lo status giuridico**

La nozione di DISCRIMINAZIONE:

- Un **trattamento differente**
 - In relazione a un **fattore** (nazionalità, razza, etnia, orientamento religioso, sessuale, età, genere, disabilità)
 - Che produce uno **svantaggio** in un determinato ambito
- * Nonostante una norma o un principio di diritto prescriva **la parità di trattamento** in tale ambito

quali discriminazioni a danno dei Rom?

- **Abitativa**: è molto difficile che i Rom accedano al mercato delle locazioni immobiliari in condizioni di parità con tutti gli altri cittadini – stesso discorso per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica
- **Lavorativa**: stesso discorso vale per quanto riguarda il mercato del lavoro, in particolare per coloro che vivono al campo
- **Retributiva**: senza residenza e carta di identità è molto difficile aprire un conto dove ricevere uno stipendio
- Nell'**iscrizione anagrafica** (con tutti i diritti ad essa collegati che vengono perciò negati
- Nella **scolarizzazione**
- Nell'**accesso alle cure sanitarie**

Perché tali discriminazioni discendono in gran parte dal vivere nei «campi»?

- Perché nei campi è difficile ottenere la **residenza**
- Perché al campo corrisponde uno stigma sociale difficilmente superabile nel **mercato del lavoro**
- Perché **l'assolvimento dell'adempimento scolastico** è particolarmente difficile quando si vive nelle condizioni di un campo, cosa che comporta spesso allontanamenti dei minori dal nucleo familiare
- Per il continuo **stato di necessità** cui il campo sottopone i suoi abitanti
- Perché le **caratteristiche delle abitazioni nel campo** spesso sono **incompatibili con diversi titoli autorizzanti al soggiorno** che postulano determinati standards abitativi

Ulteriori aspetti problematici per la regolarizzazione dei Rom slavi

ci sono elementi che contribuiscono ad accrescere la problematica dell'irregolarità di molti Rom slavi presenti in territorio italiano che derivano dallo stato di fatto venutosi a creare nei **Paesi dell'ex Jugoslavia** da cui molte delle loro famiglie di origine provengono.

Indubbiamente il «**caos**» **anagrafico** risultante dalla frammentazione socio-politica di quella che era la Federazione Jugoslava non ha di certo costituito una condizione favorevole per la *certezza documentale* di molte famiglie Rom

*“la condizione del cittadino straniero
che si trova in territorio italiano in
violazione della normativa in materia
di ingresso e soggiorno”*

**Una possibile
definizione giuridica di
IRREGOLARITA’**

I **tre tipi** di irregolarità

1. Rispetto al **Paese di origine** (non avere un passaporto)
2. Rispetto all'**ordinamento italiano** (non avere un **titolo di soggiorno**)
3. Rispetto al **Comune in cui si vive** (non avere l'**iscrizione anagrafica**)

1. Perché molti Rom *slavi* sono irregolari rispetto al **Paese di origine** (dei propri avi)?

- Genitori non riconosciuti come cittadini da alcun Paese dell'area dell'ex Jugoslavia
- Adempimenti mancati o fuori termine presso le autorità consolari slave
- Errori nelle dichiarazioni di nascita presso le anagrafi italiane che si riverberano sulle pratiche per il passaporto
- Mancato possesso di un permesso di soggiorno (*senza pds non si possono intraprendere le pratiche al Consolato per chiedere il passaporto)

Il cane che si morde la coda



- Per chiedere il rilascio di un **permesso di soggiorno** serve...
- il **passaporto**,
- ma per chiedere il rilascio del passaporto presso le autorità consolari slave in Italia serve...
- il permesso di soggiorno!!
- *dulcis in fundo*, per avere **l'iscrizione anagrafica** servono...
- permesso di soggiorno e passaporto

La regolarizzazione presso il Paese di origine

è caratterizzata da una **grande macchinosità burocratica** in cui è necessario chiedere la previa iscrizione nel registro dei nati, poi, se questa viene concessa, in quello dei cittadini e solo alla fine si può chiedere il passaporto.

Affinchè un soggetto nato da genitori provenienti dai Paesi Slavi possa anch'egli essere riconosciuto come cittadino è però necessario che si faccia prima una **verifica sulla iscrizione dei genitori nei registri anagrafici di quei Paesi** (indagini di per sé molto macchinose e lunghe) e, solo una volta che queste avranno dato esito positivo, si potrà iniziare la procedura volta all'ottenimento della cittadinanza.

A ciò si aggiunga che le **comunicazioni con le autorità consolari** cui ci si è rivolti per le pratiche di regolarizzazione presso il Paese di origine **non sono facili** e si rende del tutto indispensabile l'ausilio di un operatore di madre lingua che possa interloquire in serbo-croato con i funzionari del consolato e degli uffici esteri.

2. Perché molti Rom slavi sono irregolari **rispetto all'Italia** pur vivendoci da sempre?

- Mancata titolarità di un passaporto (indispensabile per ottenere un pds) oppure
- Mancato riconoscimento dello status di apolide laddove ne sussistano i requisiti
- Se minori, avere genitori privi di permesso di soggiorno (meccanismo «a cascata»)
- Errori nelle dichiarazioni di nascita

3. Perché molti Rom (slavi e rumeni) sono irregolari **rispetto al Comune** in cui vivono da **sempre?**

- Mancanza di un permesso/titolo che autorizzi al soggiorno in territorio italiano
- Anche se titolari di un PdS, mancanza di un passaporto
- **Senza passaporto e permesso di soggiorno non possono essere iscritti in anagrafe**
- Anche se titolari di un PdS e di un passaporto, discriminazioni nell'iscrizione anagrafica (richieste di autorizzazioni aggiuntive, si oppongono norme in materia sanitaria, di edilizia pubblica, etc...)

L'iscrizione anagrafica

- E' l'atto tramite il quale tutti i cittadini, italiani o stranieri, sono inseriti nell'anagrafe del Comune ove vivono in maniera stabile.
- **L'anagrafe** è il registro della popolazione che vive nell'area di un Comune ed è costituito dalle schede personali in cui sono contenuti i dati relativi alle posizioni anagrafiche di ogni abitante del territorio.

I diritti che derivano dall'iscrizione anagrafica

- **diritti sociali** (assegni e sussidi «comunali», scuolabus, mensa scolastica, etc...)
- **prestazioni di assistenza sanitaria non urgenti**
- **iscrizione al Servizio Sanitario nazionale**
- **rilascio delle certificazioni anagrafiche (come l'ISEE) e della *carta di identità***
- ***rilascio della* patente di guida** o la conversione della patente ottenuta all'estero
- **possibilità di aprire una *partita IVA* e un conto in banca**
- un determinato periodo di residenza ininterrotto è presupposto per il **conferimento della cittadinanza italiana** ai sensi della legge 91/92 e per ottenere il **riconoscimento del soggiorno permanente** per i cittadini appartenenti a Stati facenti parte dell'Unione Europea
- **diritti politici**

I presupposti per l'iscrizione anagrafica dello straniero

- i. La **permanenza stabile** nel territorio da parte del soggetto che vi richiede l'iscrizione anagrafica
- * **L'occupazione con titolo**
- ii. la **richiesta** di iscrizione anagrafica, con la quale si dichiara di volere risiedere nel territorio ove si permane in modo stabile
- iii. il cittadino straniero deve poter essere **identificato**
- iv. il cittadino straniero deve essere **regolarmente soggiornante** in territorio italiano

I. La permanenza stabile.

Affinchè si possa richiedere la residenza in un determinato Comune devono sussistere gli elementi, secondo un criterio di sussidiarietà,

- a) della **dimora abituale**,
- b) del **domicilio effettivo**, ovvero
- c) della **nascita nel territorio comunale**

a) La dimora abituale

è costituita a sua volta da

- un ***elemento oggettivo*** (dato dalla *permanenza effettiva e stabile* di un soggetto in un determinato luogo compreso nell'area del Comune indicato con via, numero civico e unità abitativa che viene fatta oggetto di accertamento da parte dell'anagrafe)
- un ***elemento soggettivo*** (dato dalla *volontà* di stabilire quel luogo come centro della propria vita).

* Condizioni illegittime da parte dei Comuni in tema di dimora abituale

Poiché *l'accertamento da parte dell'anagrafe mira solo a verificare l'esistenza di una situazione di fatto*, **sono da considerarsi illegittime condizioni ulteriori** che nulla hanno a che fare con gli elementi della stabilità della permanenza e dell'intenzione di mantenerla, quali il possesso da parte del richiedente ad esempio di

- l'assenza di precedenti penali,
- l'assolvimento dell'obbligo scolastico da parte dei minori,
- il pagamento di oneri aggiuntivi.

Tali **condizioni**, laddove siano richieste in quanto cittadini stranieri, sono senza dubbio **discriminatorie** e fondano il diritto del richiedente a vedersi riconoscere in via giudiziaria la tutela prevista dalla normativa antidiscriminatoria.

* Occupazione abusiva di un immobile

Una norma del c.d. “**piano casa**” (art. 5, D.L. 47/2014) ha introdotto un principio per il quale chiunque occupi **abusivamente** (contro la volontà di chi ne è proprietario) un immobile **senza titolo** (senza un titolo che gliene attribuisca la proprietà, il possesso o la detenzione) **non può chiedere di stabilirvi la residenza** e di stipulare contratti di erogazione di luce, gas e acqua.

Viene prevista altresì la nullità degli atti emessi in violazione a tale divieto e, nel caso in cui l'occupazione abusiva insista su un alloggio di edilizia residenziale pubblica, l'esclusione per cinque anni dell'occupante alle procedure di assegnazione degli alloggi medesimi.

* La verifica dei requisiti igienico sanitari dell'immobile

l'art. 1, comma 1-bis della Legge del 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificato con la Legge n. 94/2009, dispone che **l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica**, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie.

* La verifica dei requisiti igienico sanitari dell'immobile

- Tale verifica costituisce una mera **facoltà** in capo agli ufficiali dell'anagrafe e non può condizionare in modo ostativo il diritto della persona all'iscrizione anagrafica.
- La norma va quindi interpretata in modo **non restrittivo né discriminatorio**, senza che perciò sia consentito limitare i controlli ai soli cittadini stranieri.
- Inoltre, la sussistenza di condizioni igienico sanitarie non idonee si colloca in un **momento successivo** a quello in cui l'iscrizione anagrafica è stata già effettuata e, pertanto, la relativa segnalazione dovrebbe essere comunicata ad uffici diversi da quelli anagrafici che prenderanno le misure più opportune (a fronte però di una residenza in tutto e per tutto esistente)

b) Il criterio del domicilio effettivo

Di norma, si tratta dei casi dei c.d. senza fissa dimora, il cui collegamento con il territorio è costituito dalla presenza effettiva e stabile, anche se non accompagnata dalla titolarità di un alloggio proprio o di un indirizzo civico cui poter rintracciare la persona (infatti l'anagrafe non dovrebbe poter svolgere, a differenza della residenza basata sulla dimora stabile, alcun attività di accertamento).

In queste situazioni è prassi frequente da parte delle anagrafi di iscrivere la persona presso un indirizzo fittizio (ad esempio, *via della Casa comunale*) il quale a rigor di legge deve poter attribuire tutti i diritti e doveri previsti in quanto residenza anagrafica a tutti gli effetti.

c) Il criterio della nascita

Costituisce ipotesi residuale rispetto alle altre due e ricorre nel caso di stranieri nati in un Comune ove non abbiano né dimora abituale, né un domicilio effettivo.

II. La manifestazione di volontà di iscriversi presso una determinata anagrafe

- dal **diretto interessato**, nei casi di iscrizione individuale;
- dal **responsabile delle dichiarazioni anagrafiche**, nei casi di iscrizione di un familiare da parte di chi ne ha l'esercizio della potestà, di un convivente ovvero di chi è ospitato in un pensionato o in un centro di accoglienza (da parte del c.d. responsabile della convivenza).

III. L'identificazione del cittadino straniero che richiede l'iscrizione anagrafica

Il regolamento anagrafico prevede espressamente che le persone che rendono le dichiarazioni anagrafiche **debbano comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento** (art. 6, comma 3, D.P.R. 223/1989)

I documenti di riconoscimento validi

- Passaporti in corso di validità e i documenti di viaggio per rifugiati, apolidi o stranieri
- Nel caso di una persona che voglia trasferire la residenza da un Comune all'altro, anche *la carta di identità* rilasciata dal precedente Comune varrà a tutti gli effetti come documento di riconoscimento
- Permesso di soggiorno del rifugiato, del titolare di protezione sussidiaria e del richiedente asilo
- Permesso per motivi umanitari
- Permesso per attesa apolidia

Il permesso di soggiorno come documento di riconoscimento

Ogni **permesso di soggiorno ha la natura di documento di riconoscimento** in quanto documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consente l'identificazione personale del titolare.

Infatti, l'art. 1, lett. c) del D.P.R. 445/2000 definisce espressamente come documento di riconoscimento:

“ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare”.

IV. La regolarità del soggiorno del cittadino straniero

In materia sussiste un principio di parità di trattamento tra cittadino italiano e straniero (cfr. art. 6, comma 7, T.U.):

“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”).

Tale principio è in parte *temperato* dalla **necessità che il cittadino non italiano sia regolarmente soggiornante sul territorio.**

a) cittadini stranieri di Paesi non facenti parte dell'Unione Europea

- titolari di permesso di soggiorno in corso di validità;
- titolari di permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti;
- titolari di una carta di soggiorno per cittadini extra UE che siano familiari di cittadini europei;
- minori stranieri iscritti sul permesso di soggiorno del/i genitore/i (nella richiesta di iscrizione viene presentato il cosiddetto “allegato minori”);
- soggetti in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno (si presenta la ricevuta);

a) cittadini stranieri di Paesi non facenti parte dell'Unione Europea

- soggetti in attesa del rilascio o rinnovo del permesso per lavoro subordinato (si presenta il contratto di soggiorno, la ricevuta che attesta l'avvenuta presentazione della domanda di rilascio o di rinnovo);
- soggetti in attesa di rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari (si presenta il visto di ingresso, la ricevuta postale della domanda e copia del nulla-osta dello Sportello Unico);
- detenuti in istituto penitenziario in forza di sentenza definitiva di condanna per la quale non sia stata disposta l'espulsione;
- richiedenti asilo in attesa di permesso di soggiorno tramite la presentazione del documento rilasciato dalla Questura (poichè la legge garantisce il diritto di soggiorno del richiedente asilo per il periodo della sua domanda di asilo, parimenti deve essergli riconosciuto il diritto alla residenza).

b) L'iscrizione anagrafica del cittadino comunitario

- L'iscrizione anagrafica costituisce un **adempimento obbligatorio** per il cittadino comunitario che intenda soggiornare per più di tre mesi
- Il cittadino comunitario in possesso dei requisiti per il soggiorno oltre i tre mesi chiede il rilascio da parte dell'anagrafe dell'attestazione di soggiorno che dimostra l'avvenuto adempimento dell'obbligo di iscriversi all'anagrafe ai sensi del d.lgs. 30/2007

b) cittadini comunitari

1. Soggiorni inferiori a tre mesi: non devono ottemperare a **nessuna condizione o formalità**, salvo il possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio secondo la legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza.

b) cittadini comunitari

2) **Soggiorni superiori a tre mesi**: sono *tenuti* ad iscriversi all'anagrafe dimostrando di possedere i requisiti previsti dall'art. 7 del d.lgs. 30/2007, ovvero sia di essere in una delle seguenti condizioni:

- I. **lavoratore subordinato o autonomo nel territorio dello Stato**
- II. **disponibilità per sé stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti e di una assicurazione sanitaria;**
- III. **iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto, disponibilità per sé stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti e di una assicurazione sanitaria**
- IV. **familiare che accompagna o raggiunge un cittadino comunitario che ha diritto di soggiorno**

La cancellazione anagrafica

- a) **irreperibilità**
- b) per effetto del **mancato rinnovo della c.d. “dichiarazione di dimora abituale”** (ovverosia quella comunicazione che si deve effettuare presso l’anagrafe nei successivi 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno a cui deve allegarsi copia del nuovo permesso)
- c) per **provvedimento di allontanamento** emanato dal Prefetto o dal Ministero dell’Interno legato al venir meno delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno o per motivi di ordine pubblico o sicurezza pubblica.

Perché i Rom sono discriminati rispetto al diritto all'iscrizione anagrafica?

- Perché spesso i terreni su cui sono costruiti i «campi» sono di proprietà Comune (autorizzazioni alla sosta, condizioni illegittime, etc...)
- Perché anche coloro che escono dal campo e vanno a vivere su un appezzamento di terra, spesso sono in condizioni di abusivismo edilizio
- Perché molti mancano del passaporto (vedi sopra)
- Perché per i Rom comunitari, lo stato di indigenza (che deriva da un insieme di concause) impedisce l'iscrizione anagrafica

Alcune problematiche in merito all'iscrizione anagrafica

- In quali casi può esserci ipotesi di **occupazione abusiva**?
- Si può **autocertificare** il titolo in base al quale si occupa legittimamente un immobile?
- Nei casi di mancanza di titolo legittimante l'occupazione, si può nondimeno ricorrere all'istituto dell'**iscrizione dei senza fissa dimora**?
- un **permesso di soggiorno** vale come documento di **riconoscimento**?
- Le dichiarazioni anagrafiche sono adempimenti che competono al soggetto responsabile delle dichiarazioni e **MAI al minore** che è privo della capacità di agire (cfr. art. 4, l. 91/92)
- Quale **tutela** contro il diniego di iscrizione anagrafica

Essere **irregolari** comporta

- **Mancato accesso ai diritti**
- **Invisibilità/inesistenza**
- **Discriminazione**
- **Ingiustizia**
- **Emarginazione**
- **Precarietà sociale (abitativa, lavorativa, economica, culturale, scolastica...)**

Il percorso di molti stranieri che nascono in Italia

- Nascita da genitori regolari
- Adempimenti anagrafici
- Ottenimento passaporto
- Residenza
- Permesso sino ai 18 anni
- Permesso dopo i 18 anni
- Cittadinanza italiana *

Il percorso di molti Rom slavi che nascono in Italia

- Nascita da genitori irregolari
- Impossibilità di adempimenti anagrafici
- No passaporto
- No residenza
- *Prearietà* sino ai 18 anni
- Irregolarità ai 18 anni
- No cittadinanza italiana

Cosa accade al minore straniero “irregolare” quando compie **18 anni**?

- Se non ha un passaporto → non può avere un Permesso di Soggiorno
- Anche se è nato in Italia → non può acquisire la Cittadinanza Italiana ai 18 anni
- Se trova un lavoro → non può essere assunto né ricevere uno stipendio
- Se e quando avrà dei figli → trasmetterà anche a loro la sua irregolarità

- E' destinato all'emarginazione

- Vive il senso di ingiustizia del sentirsi cittadino italiano senza però essere riconosciuto come tale

quali **ipotesi di regolarizzazione**?

- **Autorizzazione del Tribunale dei Minori**
- **Coesione familiare con lo straniero regolare**
- **Ottenimento della cittadinanza ai 18 anni**
- **Pds per convivenza con parente cittadino italiano**
- **Carta di soggiorno come familiare di cittadino comunitario**
- **Pds per genitore di minore italiano**
- **Permesso per motivi di salute/gravidanza**

Autorizzazione del Tribunale per i Minorenni

L'art. 31, co. 3, D. Lgs. 286/98, prevede che il Tribunale per i Minorenni possa, per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, autorizzare la permanenza in Italia del suo familiare, pur se per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni dello stesso testo unico in materia di immigrazione

Il permesso di soggiorno come genitore di minore italiano ex art. 30, co. 1, lett. d), T.U.Imm.

- L' art. 30, comma 1, lett. d), T.U., prevede che *“il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato [...] d) al genitore straniero, anche naturale, di minore italiano residente in Italia. In tal caso il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato anche a prescindere dal possesso di un valido titolo di soggiorno, a condizione che il genitore richiedente non sia stato privato della potestà genitoriale secondo la legge italiana.”*

La c.d. *coesione familiare* ex art. 30, lett. c, T.U. IMM.

- Per “**coesione familiare**” dei cittadini extra UE, si intende il ricongiungimento che il cittadino straniero regolarmente soggiornante che voglia mantenere l'unità del nucleo familiare attua rispetto **ai suoi familiari già presenti** in territorio italiano, in presenza di determinati requisiti di legge.
- I **requisiti** previsti per la coesione familiare sono i **medesimi** che l'ordinamento stabilisce **per il ricongiungimento familiare** con persone ancora residenti all'estero e indicati all'art. 29 del T. U. Imm.:

Permesso di soggiorno per motivi familiari sulla base della convivenza con coniuge o parente italiano entro il secondo grado ex art. 19 comma 2, lett. c)

T.U.Imm.

- divieto di espulsione per gli stranieri che convivano con il coniuge o con il parente entro il secondo grado di nazionalità italiana.
- permesso di soggiorno rinnovabile, convertibile in permesso per motivi di lavoro, attesa occupazione o studio.
- requisito della convivenza di fatto dello straniero con il cittadino italiano.

La carta di soggiorno per il genitore di minore italiano.

- D.lgs. 30/2007 permette il rilascio della c.d. “Carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione” per il genitore convivente, con validità quinquennale.
- Nella prassi le Questure tendono a negare illegittimamente il rilascio di tale titolo, richiedendo senza alcuna giustificazione la vivenza a carico del genitore straniero nei confronti del figlio italiano (requisito difficilmente soddisfabile visto che il minore è privo di reddito).

Permesso per motivi di salute/ cure mediche in presenza di una situazione di gravidanza (art. 19, lett. *d*, d.lgs. 286/98)

- divieto di espulsione della donna che si trovi in stato di gravidanza, sino ai sei mesi successivi alla nascita del figlio
- La Corte Costituzionale, con una sentenza del luglio 2000, ha affermato che il divieto di espulsione è da considerarsi esteso anche al marito convivente della donna incinta.
- mancata estensione al cittadino extracomunitario coniugato tramite il solo rito Rom alla cittadina extracomunitaria in stato di gravidanza della tutela contro l'espulsione ai sensi dell'art. 19, comma 2, lett. D), del Testo Unico.

Quali **soluzioni**?

- **Progetti di regolarizzazione ad hoc**
- **Azioni di sensibilizzazione e di educazione alla regolarità all'interno delle stesse comunità dei Rom**
- **Interpretazione delle norme in un'ottica di tutela dei diritti umani**
- **Azioni positive per ripristinare lo stato di oggettiva disparità della popolazione Rom nei campi**