



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Ufficio del Vicario

PEC

Roma, data protocollo

All'Associazione A Buon Diritto Onlus
pec: abuondiritto@pec.abuondiritto.it

Al Consiglio Italiano per i Rifugiati Onlus
pec: amministrazione@circonlus.telecompost.it

e, p.c.
Alla Questura di Roma
in persona del Questore dr. Guido Marino
pec: urp.quest.rm@pecps.poliziadistato.it

A Roma Capitale
Segretariato Generale
Direzione Coordinamento Servizi delegati
pec: protocollo.anagrafe@pec.comune.roma.it

OGGETTO: Istanza per accesso civico generalizzato, verbale del 25 ottobre 2018, relativa ai senza fissa dimora

Per aderire alla richiesta in oggetto, qui pervenuta in data 29 gennaio 2019, si trasmette copia del verbale della riunione tenutasi presso questa Prefettura in data 25 ottobre 2018 relativamente a quanto indicato in oggetto.

IL VICE PREFETTO VICARIO
(Caporale)



*Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Ufficio del Vicario*

VERBALE DI RIUNIONE

A seguito del precedente incontro, svoltosi il 03 luglio 2018, in data **25 ottobre 2018**, alle ore **15.30**, presso la **Sala Biblioteca**, piano terra, della Prefettura di Roma, Via Quattro Novembre 119/A, si è tenuta una nuova riunione avente ad oggetto le problematiche legate alla **residenza anagrafica dei “senza fissa dimora” (italiani, stranieri, titolari di permessi di soggiorno e rifugiati politici o richiedenti asilo)**.

La riunione, convocata dal Vice Prefetto Vicario, dott.ssa Enza Caporale, è presieduta dalla stessa ed è finalizzata ad esaminare, congiuntamente con gli altri soggetti interessati, le problematiche relative ad individuare delle soluzioni procedurali idonee, anche alla luce della circolare n.15 del 18/10/2018 con la quale il Ministero dell'Interno ha indicato i cambiamenti che il D.L. 04 ottobre 2018 n.113 ha introdotto anche sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.

In particolare, in base al citato D.L., il permesso di soggiorno, conseguente alla richiesta di protezione internazionale, non costituirà titolo per l'iscrizione anagrafica. Inoltre l'accesso ai servizi erogati sul territorio sarà assicurato nel luogo di domicilio dell'interessato. Lo stesso D.L. dispone che il Prefetto possa stabilire un luogo di domicilio (non più di residenza) o un'area geografica ove il richiedente può circolare.

Sono presenti

Per la Prefettura di Roma,

- Dott.ssa Enza Caporale – Viceprefetto Vicario della Prefettura di Roma;
- Dott. Antonio Tedeschi – Dirigente lo Sportello Unico Immigrazione di Roma;
- Dott.ssa Serafina Mascolo – Dirigente dell'Area II bis;
- Dott. Giuseppe Licheri – Dirigente dell'Area IV bis
- Dott. Jean Francois De Martino Rosaroll – Dirigente dell'Area IV ter
- Dott. Roberto Leone – Dirigente dell'Area IV quater

Per la Questura, il dott. Fabrizio Mancini - Dirigente dell'Ufficio Immigrazione.

Per il Comune di Roma Capitale la dott.ssa Virginia Proverbio – Dirigente della Direzione Coordinamento Servizi Delegati di Roma Capitale e il dott. Giovanni Serra – Direttore del Dipartimento Politiche Sociali di Roma Capitale.

Per l'I.N.P.S. Direzione coordinamento metropolitano di Roma – la dott.ssa Cinzia Nollelli ed il dott. Federico Patruo.

R



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Ufficio del Vicario

Segretario verbalizzante, operatore amministrativo Cinzia Lorenzetti

Introduce **la dott.ssa Caporale**, segnalando come Roma Capitale abbia recentemente formalizzato una richiesta di parere al Ministero dell'Interno sulla prassi applicativa, adottata dal Comune, di riconoscere validità ad indirizzi fittizi ai fini dell'iscrizione anagrafica e, quindi, dell'indicazione della dimora abituale nella relativa scheda anagrafica individuale. Il Ministero, con una nota del 16 ottobre scorso, evidenzia come la richiamata prassi si discosti in realtà dalla disciplina recata dalla L. 94/2009. Infatti, ribadisce la nota del Ministero, *la citata legge prevede che, ai fini dell'iscrizione anagrafica, la persona senza fissa dimora si consideri residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio e, al momento della richiesta di iscrizione, debba 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.*

Il Vicario evidenzia come il Ministero ritenga necessario un progressivo riscontro da parte di Roma Capitale sulla prassi applicativa adottata, anche in collaborazione con la Prefettura e le altre Autorità ed Uffici in ambito provinciale coinvolti, al fine di evitare che all'iscrizione anagrafica presso un domicilio corrisponda una situazione di irreperibilità dell'interessato.

La dott.ssa Proverbio (Comune di Roma) afferma che sono state effettuate 7523 cancellazioni di iscrizione anagrafica. Illustra poi come, con l'introduzione della Delibera comunale 31 del 2017, i senza fissa dimora, precedentemente iscritti presso le associazioni assistenziali si siano progressivamente iscritti presso indirizzi fittizi. Ciò ha causato molte situazioni di irreperibilità poiché presso gli indirizzi virtuali come via Modesta Valenti non è possibile effettuare accertamenti. Ribadisce come, anche per i senza fissa dimora, dovrebbe esserci un ancoraggio ad un indirizzo reale, mentre la registrazione presso questi indirizzi fittizi si limita ad una mera presa d'atto da parte dei servizi sociali. Dalle 2570 iscrizioni a via Modesta Valenti di marzo 2017 si è passati a 13714 iscrizione al 22 ottobre 2018. Di questi circa 4000/5000 provengono dalle associazioni, 1400 vengono da spostamenti di domicili sempre nel territorio di Roma, 1541 provengono da altri comuni, 1000 provengono da nuova iscrizione per cancellazione a causa della irreperibilità, mentre 2318 iscritti provengono da Stato Estero e non sono facilmente identificabili.

Il principio cardine delle riflessioni effettuate è, quindi, la non rispondenza alla disciplina anagrafica della prassi del ricorso ad indirizzi fittizi.

Tale prassi ha storicamente fatto riferimento alle categorie di seguito indicate: girovaghi, artisti di strada, saltimbanchi, senza tetto, persone in situazione di disagio sociale.

A seguito dell'incremento del fenomeno migratorio nell'ultimo decennio, la categoria dei "senza fissa dimora" non può più ritenersi limitata alle tradizionali figure sopra elencate, ma include un più ampio novero di soggetti che, di fatto, vengono a trovarsi, abitualmente o per brevi periodi, sul territorio italiano.

Prima dell'intervento della delibera della Giunta del Comune di Roma (di seguito delibera

R



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Ufficio del Vicario

31/2017), i senza fissa dimora potevano acquisire la residenza anagrafica presso le Associazioni di Volontariato che si prestavano ad offrire vito e altre prestazioni assistenziali, come la ricezione della corrispondenza, e costituivano, dunque, “centro di interessi”.

Attesi i noti effetti distorsivi cui tale prassi ha dato luogo, con la delibera 31/2017, la Giunta comunale ha cancellato la possibilità di iscriversi anagraficamente presso le Associazioni, ripristinando, come unica ipotesi, la possibilità di iscrizione anagrafica presso l'indirizzo fittizio di Via Modesta Valenti, per coloro che si trovano sul territorio comunale, ma che per motivi vari, non hanno potuto ottenere una residenza.

A questo punto, **la dott.ssa Mascolo** e i partecipanti alla riunione operano una ricognizione sintetica delle diverse categorie di soggetti, per ciascuna delle quali occorrono diversi requisiti per l'iscrizione anagrafica.

Anzitutto, per quanto riguarda i **cittadini italiani**, si afferma che occorre l'esibizione del titolo legittimante la residenza (contratto di proprietà dell'immobile, contratto d'affitto, comodato d'uso gratuiti, dichiarazione del legittimo domiciliato/residente che manifesti l'assenso alla residenza presso il proprio indirizzo del richiedente l'iscrizione anagrafica, dichiarazione del capo convivenza).

In secondo luogo, i **soggetti appartenenti all'Unione Europea**, che soggiornano in Italia per più di tre mesi, equiparati ai sensi della Direttiva comunitaria n. 254/04 ai cittadini italiani, ma che devono dimostrare, contrariamente al cittadino italiano, oltre al titolo legittimante la residenza richiesta, anche la propria autosufficienza economica. L'Ufficio di Anagrafe rilascia un attestato provvisorio di soggiorno che ha validità per 5 anni.

Per quanto riguarda, invece, **gli extracomunitari con permesso di soggiorno** (per motivi di lavoro, di studio etc.) la prima iscrizione anagrafica si effettua previa esibizione del passaporto e del permesso di soggiorno (ovvero della richiesta di permesso). L'iscrizione anagrafica resta subordinata alle medesime casistiche legittimanti la residenza (contratto proprietà dell'immobile, contratto d'affitto, comodato d'uso, dichiarazione del legittimo residente che manifesti assenso alla residenza presso il proprio indirizzo del richiedente l'iscrizione anagrafica, dichiarazione del capo convivenza). I successivi cambi di domicilio devono necessariamente essere effettuati, di regola, presso indirizzi reali.

Si è, infatti, chiarito che l'indirizzo fittizio è l'antitesi del presupposto del rilascio del permesso di soggiorno che è necessariamente ancorato ad una tracciabilità certa sul territorio.

Si è fatto riferimento anche all'ulteriore categoria degli **extracomunitari richiedenti protezione internazionale**. Per questi ultimi, solo recentemente, ai sensi dell'intervento normativo – art. 13 d.l. 113/2018 - il permesso di soggiorno conseguente alla richiesta di protezione internazionale NON costituisce più titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del D.P.R. n. 223/89 e dell'art. 6, comma 7 del D.Lgs. n. 286/98.



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Ufficio del Vicario

Ne consegue inevitabilmente che i centri e le strutture di accoglienza non costituiranno più luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti. L'accesso ai servizi (ad esempio, sanitari) erogati sul territorio è comunque assicurato nel luogo del domicilio (art.5 D.Lgs. n.142/2015 commi 1 e 2).

Oltre alle macrocategorie di soggetti sopra individuati, si analizzano casistiche particolari che, in parte, possono essere considerate ricomprese in quelle prima esaminate, ma che sono state considerate distintamente per le peculiarità che presentano.

Anzitutto, le "badanti" o "colf" per le quali si è detto che l'iscrizione va effettuata necessariamente presso un domicilio reale (secondo le consuete modalità). Conseguentemente, in assenza di indicazioni certe, deve essere disposta l'iscrizione presso il domicilio dove la stessa persona presta lavoro, disponendo in tale luogo il relativo accertamento. In caso di esito negativo non potrà procedersi ad iscrizione anagrafica.

In secondo luogo, si discute degli **occupanti di immobili abusivi**, per i quali si è ribadito il divieto di iscrizione anagrafica presso l'edificio abusivamente occupato e, correlativamente, si è confermato il divieto di iscrizione presso indirizzi fittizi, quale quello di Via Modesta Valenti.

Per gli occupanti abusivi storicamente residenti in Roma, il Dipartimento delle Politiche Sociali ha avviato un censimento propedeutico alla individuazione di specifiche soluzioni alloggiative riservate per categorie rientranti nelle fragilità sociali.

Infine, per quanto riguarda l'**Etnia Rom e Camminanti**- il Dipartimento Politiche Sociali sta avviando una verifica circa i titolari di legittima iscrizione anagrafica presso i Villaggi della Solidarietà, individuando possibili azioni riferite a coloro che illegittimamente risiedono presso detti Villaggi.

Si puntualizza che non possono essere effettuati cambi di residenza in presenza di permessi di soggiorno scaduti ovvero in scadenza entro i 60 giorni, senza che sia intervenuta richiesta di rinnovo, ovvero in presenza di richieste di rinnovo del permesso di soggiorno superiori a 12 mesi. E tale divieto si estende ovviamente all'iscrizione nella via fittizia.

Seguono diverse osservazioni da parte dei partecipanti alla riunione.

Interviene il **dott. Mancini (Questura)** segnalando che, come già evidenziato dallo stesso Questore, anche in sede di Comitato Provinciale Ordine e Sicurezza Pubblica, ultimamente una considerevole percentuale di cittadini stranieri che ha presentato istanza di rilascio o rinnovo di permesso di soggiorno, ha indicato la propria residenza presso l'indirizzo virtuale di via Modesta Valenti. Tale situazione sta generando un effetto di richiamo per numerosi extracomunitari che da altre province si trasferiscono a Roma solo al fine di rinnovare il permesso di soggiorno per poi rendersi di fatto irreperibili sul territorio comunale. Il dott. Mancini evidenzia come proprio la delibera 31 del 2017 nelle premesse intendeva arginare l'uso distorto dell'indirizzo virtuale come espediente per l'irreperibilità. A tal fine si era passati da un sistema di gestione delle iscrizioni affidato ad Associazioni terze alla presa in carico diretta da parte degli uffici demografici dei singoli municipi, che, secondo la delibera, dovevano registrare presso l'indirizzo virtuale di via Modesta Valenti persone senza fissa dimora, la cui presenza sul territorio e condizione di disagio sociale fossero state



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Ufficio del Vicario

preliminariamente accertate e certificate dai servizi sociali. Purtroppo però, continua il dott. Mancini, le indicazioni della delibera non hanno trovato piena applicazione, soprattutto con riferimento all'accertamento della permanenza sul territorio. Tutto ciò ha, dunque, comportato il citato aumento di iscrizioni, presso indirizzi virtuali, di persone che aspirano a rendersi irrepertibili, con importanti conseguenze e potenziali pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica. Per tale motivo si rende necessaria una maggiore attenzione nell'applicazione della delibera ed, eventualmente, sarebbe auspicabile una revisione normativa della materia, che garantisca un controllo più efficace delle persone extracomunitarie nel territorio nazionale.

La **dott.ssa Proverbio** aggiunge che l'extracomunitario in teoria non dovrebbe essere iscritto a via Modesta Valenti, perché se in possesso di un permesso di soggiorno dovrebbe avere una residenza reale. Dovrebbe, quindi, essere rifiutare le richieste di iscrizione presso indirizzi fittizi da parte di questi soggetti. La dott.ssa Proverbio specifica che, benché nelle premesse della delibera 31/2017 fosse prevista la certificazione di effettiva presenza sul territorio e disagio sociale per quei soggetti che richiedevano l'iscrizione a via Modesta Valenti, nel dispositivo, tuttavia, i servizi sociali non sono stati obbligati a condurre tali accertamenti. Gli assistenti sociali si sono, pertanto, limitati a rilasciare mere attestazioni.

La **dott.ssa Mascolo** segnala come a volte le persone che lavorano in nero o abitano in uno stabile affittato in nero siano costrette a ricorrere all'iscrizione a via Modesta Valenti in quanto non riescono, non avendo un regolare contratto, a dimostrare la loro presenza sul territorio e a chiedere, quindi, regolarmente l'iscrizione anagrafica.

Il **dott. Licheri** segnala, tuttavia, che anche gli iscritti a via Modesta Valenti, dopo 10 anni, possano richiedere la cittadinanza, ma essendo di fatto irrepertibili, la notifica degli atti risulta impossibile.

Interviene il **Vicario** affermando che Roma Capitale potrebbe anche revocare la delibera. È necessario a tal fine individuare dei criteri per circoscrivere il fenomeno delle iscrizioni a via Modesta Valenti, specificando i casi in cui è necessaria una cancellazione.

La **dott.ssa Proverbio** a tal proposito segnala che delle 7523 cancellazioni effettuate, circa 6000 provenivano dalle associazioni, oltre 1000 da via Modesta Valenti, tutti con permesso di soggiorno scaduto o con richieste di rinnovo molto datate. Ribadisce come l'iscrizione presso tale indirizzo dovrebbe essere regolata dall'individuazione di chiari requisiti, mantenendo comunque un fine sociale, e avendo come condizione indispensabile l'esistenza di un ancoraggio territoriale, anche semplicemente garantito da una casella postale o centro di posta.

A tal proposito il **dott. Mancini** evidenzia come i cittadini comunitari, sulla base del decreto legislativo n. 30/2007, non dovrebbero essere iscritti a via Modesta Valenti, in quanto, dovendo dimostrare di avere un lavoro o studiare ed essere in possesso di un'assicurazione

M



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Ufficio del Vicario

sanitaria, dovrebbero necessariamente risiedere in un indirizzo reale.

La **dott.ssa Proverbio**, d'altra parte, afferma che il diniego di iscrizione anagrafica presso l'indirizzo fittizio non deve riguardare i casi di indigenza e di provata frequentazione di un centro di interesse (associazioni, parrocchie, Caritas, etc.). Quindi l'extracomunitario titolare di permesso di soggiorno, che dovrebbe indicare un indirizzo effettivo, può eventualmente risultare iscritto a via Modesta Valenti nel caso in cui versi in situazioni di fragilità e indigenza, ma tale circostanza va effettivamente accertata. La difficoltà nel condurre accertamenti dipende anche dalla mancata condivisione delle banche dati tra i vari Enti interessati.

La **dott.ssa Mascolo** aggiunge che la situazione viene complicata dal fatto che non vengono condotti accertamenti sui cambi di domicilio, che in tal modo possono essere occasioni di illegalità. La dott.ssa evidenzia, quindi, come il ricorso ad indirizzi fittizi esista in tutte le città ed anche in quelle grandi, come Napoli o Milano. Nelle stesse, tuttavia, uno screening capillare delle associazioni da un lato e dei servizi sociali molto attivi dall'altro, hanno reso possibile un ricorso all'indirizzo virtuale più controllato e fondato su accertamenti effettivi.

A questo punto, vengono tratte le conclusioni e si individuano possibili soluzioni rispetto alle problematiche trattate, onde comprendere quali sono le residuali categorie, che in una corretta interpretazione della delibera municipale 31/2017, possono iscriversi presso l'indirizzo fittizio di Via Modesta Valenti e quali, invece, sono escluse da questa possibilità. Se, da un lato, **resta ferma una necessaria modifica concordata dagli organi politici della delibera 31/2017 - che per come applicata finora ha dato luogo ad un fenomeno massivo e incontrollabile di iscrizione presso l'indirizzo fittizio, generando, tra l'altro, potenziali pericoli di ordine pubblico - dall'altro lato, tuttavia, in questa sede si ritiene di procedere ad una più restrittiva interpretazione e applicazione della delibera stessa, circoscrivendo, con chiarezza, le categorie di soggetti che possono accedere a detta iscrizione anagrafica presso via Modesta Valenti, anche alla luce della nuova circolare ministeriale del 18/10/2018 con la quale il Ministero dell'Interno ha indicato le modifiche che il D.L. 04 ottobre 2018 n.113 ha introdotto anche sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.**

I presenti concordano sulla necessità di procedere alla cancellazione da via Modesta Valenti di tutte quelle persone che non hanno dimostrato un centro di interessi concreto sul territorio comunale.

Per coloro che chiedono l'iscrizione anagrafica e provengono da altro domicilio in Roma, occorre effettuare una **richiesta di verifica presso il domicilio di provenienza**. E' necessario, dunque: entrare in contatto con le Associazioni, per coloro che provengono dalle medesime, richiedendo di attestare se il senza fissa dimora abbia ancora il proprio centro di interesse presso la medesima associazione (e in caso negativo, procedere alla cancellazione anagrafica del soggetto); entrare in contatto con i Municipi per coloro che provengono da un domicilio reale in Roma, richiedendo l'accertamento presso il domicilio di provenienza.

Resta fermo che, per quanto detto sopra, **resteranno esclusi dall'iscrizione anagrafica**

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive letter 'R'.



Prefettura di Roma
Ufficio Territoriale del Governo
Ufficio del Vicario

presso **Via Modesta Valenti** i titolari di **regolare permesso di soggiorno di tutte le tipologie**, che in quanto tali devono avere una regolare residenza presso un domicilio reale, i richiedenti protezione internazionale per la modifica normativa recentemente apportata, le badanti, o più in generale, i lavoratori in nero italiani e stranieri, che potranno essere iscritti d'ufficio presso la residenza anagrafica del proprio datore di lavoro a seguito dei dovuti accertamenti, e, infine, come si è detto, gli occupanti abusivi.

Legittimati a conservare, o ad acquisire residenza presso l'indirizzo fittizio di Via Modesta Valenti saranno, quindi, quelle persone che, prescindendo dalla categoria di appartenenza (titolare di permesso di soggiorno, richiedente asilo, italiano indigente etc.) si trovino in situazione di grave disagio sociale tale da impedire l'iscrizione in una residenza dichiarata ma che abbiano domicilio reale, che potrà individuarsi anche presso una delle Associazioni di Volontariato di cui prima si è detto. Ne consegue che la modulistica dovrà sempre recare il campo "domicilio" che avrà pari importanza rispetto alla vera "residenza". Diversamente, l'indirizzo fittizio non assicurerebbe la necessaria e auspicata tutela giuridica dell'interessato, come ad esempio, la possibilità di ricevere la corrispondenza e le prestazioni assistenziali. Il domicilio reale che compare accanto alla residenza dovrà essere reso visibile a tutti gli enti coinvolti (Inps, Forze dell'Ordine, Prefettura), con conseguente aggiornamento delle banche dati e loro consultazione.

Si auspica, infine, l'esigenza di un più stretto collegamento tra uffici anagrafici e uffici dei servizi sociali, al fine di garantire un maggiore controllo della presenza effettiva dei senza fissa dimora sul territorio. Si auspica, inoltre, una maggiore e più stretta collaborazione tra i diversi Enti interessati, come Inps, Comune ed Uffici Immigrazione di Prefettura e Questura, volta ad una condivisione di informazioni.

Tutti i presenti concordano sui criteri sopra esposti in merito all'iscrizione e alla cancellazione anagrafica e ritengono altresì opportuno riconvocare una successiva riunione, anche per monitorare le novità introdotte in materia di iscrizione anagrafica dal D.L. 04 ottobre 2018 n.113 e consentire un aggiornamento delle attività intraprese.

La riunione termina alle ore 17.45 del 25/10/2018

Roma, 25/10/2018

Il Vice prefetto Vicario

Dott.ssa Enza Caporale

Enza Caporale

Il segretario verbalizzante

Cinzia Lorenzetti

Cinzia Lorenzetti