

# **L'ANAGRAFE RESPINGENTE.**

## **UNA FOTOGRAFIA DI ROMA IN EMERGENZA**

10 punti per l'effettivo esercizio dei diritti

## Introduzione: la residenza in tempo di crisi

Le prassi attuate negli uffici anagrafici hanno, nella vita di molte persone, cruciale importanza. La mancata iscrizione anagrafica, infatti, può determinare un grave pregiudizio nella sfera sanitaria, sociale ed economica delle persone *respinte*. Per questa ragione è indispensabile che le procedure attuate negli uffici anagrafici del Comune di Roma siano rese conformi alla legge e applicate in modo inclusivo.

Le prassi che determinano l'esclusione dalla registrazione della dichiarazione di residenza non producono solamente danni individuali. Il funzionamento dell'anagrafe è, da ogni prospettiva, un argomento di pubblico interesse. La mancata iscrizione nel registro anagrafico, infatti, comporta uno scarto tra la popolazione *di fatto* e quella *di diritto*. Chi non è iscritto nei registri anagrafici è invisibile all'amministrazione comunale. Molto spesso le molteplici forme di esclusione dalla registrazione della residenza riguardano chi, a vario titolo, è considerato *indesiderato*: chi ha un'abitazione ritenuta non idonea, chi vive in condizioni abitative informali, chi è considerato *indecoroso*, chi è percepito come un pericolo per l'ordine pubblico oppure, semplicemente, chi è povero.

Le politiche di esclusione dall'iscrizione anagrafica diventano ancor più rilevanti nei periodi di crisi. La fase che attraversiamo è segnata dalla somma delle emergenze sanitarie e sociali. L'iscrizione anagrafica incide, direttamente o indirettamente, in entrambe le sfere. Chi è escluso dai registri anagrafici è, nei fatti e nella maggior parte dei casi escluso anche dal SSN e dall'accesso al welfare. Occorre, dunque, riflettere pubblicamente sul funzionamento dell'anagrafe di Roma, sui conflitti giuridici in atto e sul loro rilievo politico. Questo documento è un contributo in questa direzione.

C'è un ulteriore elemento che suggerisce l'urgenza di riflettere sulla legittimità delle prassi attuate in relazione alla registrazione delle dichiarazioni di residenza. La sentenza della Corte Costituzionale n. 186/2020, che ha sancito l'incostituzionalità della preclusione dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, è, al di là dell'argomento specifico oggetto della decisione della Consulta, un monito sull'importanza strategica del diritto alla residenza.

## 1. La dimensione pubblica dell'anagrafe

Le prassi attuate a Roma, nell'ambito delle procedure anagrafiche, rispecchiano alcune tendenze diffuse anche altrove ma riprodotte localmente in termini particolarmente esasperanti. Il macro elemento di fondo è rappresentato dalla richiesta, da parte di molti uffici, di ulteriore documentazione rispetto a quanto disposto dalla legge. Le procedure anagrafiche hanno, da questo punto di vista, un effetto selettivo ancor più stringente rispetto a quello configurato dalle novità normative introdotte negli ultimi dieci anni.

La residenza è, dal punto di vista civilistico, una categoria semplice. L'art. 43 del codice civile, infatti, stabilisce che «la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale». Si tratta di una definizione molto chiara. Ai fini della registrazione della residenza hanno rilievo la dimensione oggettiva, l'abitudine della dimora, e una dimensione soggettiva, l'intenzione della persona di stabilirvi la sede della propria intimità.

Per contro, la traduzione in procedure e prassi della nozione codicistica della residenza genera intensi conflitti giuridici e molti problemi sociali. Alla luce delle prassi attuate nel Comune di Roma, il registro anagrafico di questo territorio non fotografa l'insieme della popolazione residente nella prospettiva codicistica ma soltanto chi supera il *filtraggio informale* operato da molti uffici. È un tema di fondamentale interesse pubblico, che non riguarda soltanto chi ne è escluso e chi se ne occupa per motivi professionali o nell'ambito dell'attivismo civico. L'insieme della popolazione residente prende forma dalle prassi attuate negli uffici anagrafici: è indispensabile domandarsi chi è escluso e con quali modalità.

Il registro della popolazione residente è un dispositivo ambivalente: integra funzioni diverse, entrambe di rilievo pubblico. È uno strumento per monitorare e controllare la popolazione e, allo stesso tempo, di fatto o di diritto, il presupposto indispensabile per l'erogazione di prestazioni welfaristiche e per l'esercizio dei diritti. La sua storia è segnata da questa ambivalenza e percorsa da conflitti e fratture giuridiche e politiche. Dalle politiche contro l'urbanesimo di epoca fascista al divieto di iscrizione anagrafica introdotto nell'ambito del decreto legge 113/2018: le politiche di esclusione selettiva dalla registrazione dell'anagrafe segnano la sua storia e il suo presente.

In questa fase, queste politiche di esclusione selettiva sono prodotte attraverso due modalità diverse. Sono disposte dalla legge, con riferimento, ad esempio, al contenuto della legge 94/2009 e del decreto legge 47/2014, e sono amplificate dalle prassi applicate nei singoli uffici. Le pagine che seguono sono dedicate a questo secondo profilo. Se le novità normative hanno spesso visibilità mediatica e sono frequentemente accompagnate dalla presa di parola della *società civile*, le prassi applicate nei singoli uffici, anche quando sono lesive dei diritti, sono sostanzialmente

invisibili e non hanno spazio nel dibattito politico. Rendere visibili queste prassi, interrogarsi sulla loro dimensione giuridica e politica, e mobilitarsi per il loro superamento è l'obiettivo di questo documento.

## 2. Fotografia dei problemi più ricorrenti

La ricognizione offerta di seguito non ha l'ambizione di ricostruire ognuna delle prassi incongrue attuate, nell'ambito dell'iscrizione anagrafica, nei Municipi del Comune di Roma. Viceversa, sono descritte le prassi più ricorrenti alla luce delle molteplici testimonianze raccolte nell'ambito delle attività di assistenza e tutela legale. Altri aspetti ugualmente importanti sono in questa sede tralasciati, nell'impossibilità di dare spazio a ogni conflitto tra normativa e prassi.

La fotografia fornita riguarda il Comune di Roma, nel suo complesso. In alcuni territori del Comune la normativa è applicata in maniera puntuale grazie all'impegno e alla professionalità di molti funzionari e amministratori pubblici. In altri territori del Comune, viceversa, la difformità tra legge e prassi è molto marcata. Si è scelto, in ogni caso, di non descrivere le prassi attuate nei singoli uffici anagrafici ma di proporre una ricognizione complessiva sul funzionamento dell'anagrafe nel Comune di Roma in quanto la gestione dell'anagrafe e l'esercizio dei diritti nei fatti connessi alla registrazione della residenza sono, a tutti gli effetti, una problematica che riguarda la città nel suo complesso.

Le note che seguono sono state prodotte grazie al confronto e alla condivisione di saperi tra avvocati, attivisti, giuristi, operatori sociali e legali e organizzazioni non governative. È un racconto corale, prodotto grazie alla raccolta di storie, l'assistenza legale, i ricorsi, l'attività di sportello.

### 2.1. Difformità delle prassi attuate negli uffici anagrafici presso i Municipi del Comune di Roma

Com'è noto, le funzioni anagrafiche sono attribuite al sindaco in quanto *ufficiale di governo*. L'ufficiale di anagrafe (il sindaco o un delegato) provvede alla regolare tenuta dei registri della popolazione residente. Alla luce della tipologia di potere conferito, il sindaco o il delegato non hanno, nella gestione dei registri anagrafici, alcun potere discrezionale. Parimenti, alcuna discrezionalità è conferita agli uffici anagrafici collocati in ciascuno dei Municipi di Roma.

Nonostante ciò, gli uffici anagrafici nei Municipi del Comune di Roma applicano prassi tra loro anche profondamente divergenti. Questa proliferazione di procedure e richieste documentali dissimili ha dirette conseguenze. Gli uffici che attuano prassi respingenti determinano una *migrazione* delle persone *respinte* verso gli uffici che attuano puntualmente la normativa. La registrazione della residenza presso un ufficio anagrafico non corrispondente al luogo in cui si dimora abitualmente rende complicato l'esercizio dei diritti in quanto una parte importante dei servizi nei fatti connessi all'iscrizione anagrafica è localizzata territorialmente.

È appena il caso di sottolineare che le prassi che si discostano dalla normativa hanno sempre un taglio specifico: peggiorano le procedure codificate e rendono più complicata la registrazione della residenza. I diversi criteri con i quali viene considerata *registrabile* una dichiarazione di residenza determinano il fatto che condizioni soggettive e oggettive identiche possono avere esiti profondamente divergenti a seconda dell'ufficio anagrafico in cui si presenta la dichiarazione di residenza.

Anche dal punto di vista dei tempi, la disomogeneità è la cifra dominante. Il decreto legge 5/2012, con l'articolo 5, ha prescritto che l'ufficiale di anagrafe, nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione delle domande, effettua le iscrizioni anagrafiche. Questa tempistica è largamente disattesa e spesso impropriamente giustificata attraverso la proliferazione, da parte degli uffici, di richieste documentali incompatibili con la normativa vigente.

## 2.2. Documentazione comprovante il titolo di godimento dell'immobile

A partire dall'entrata in vigore del decreto legge 47/2014, che com'è noto, con l'art. 5 ha introdotto la preclusione dell'iscrizione anagrafica per chi «occupa abusivamente» e «senza titolo» un immobile (in relazione all'immobile medesimo), molti uffici anagrafici, al fine di verificare il titolo di godimento dell'immobile, rifiutano la registrazione della residenza nei casi in cui non sia allegata specifica documentazione che attesti il titolo di godimento (ad es. il contratto di locazione).

Per contro, da nessun punto di vista la normativa vigente, anche dopo le novità introdotte nel 2014, stabilisce che non sia registrabile la domanda alla quale non è allegato il titolo di godimento dell'immobile. Al contrario, è del tutto legittimo l'utilizzo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui all'art. 46 del D.P.R. 445/2000. Il dichiarante, infatti, può certamente specificare, di suo pugno, qual è il titolo di godimento dell'immobile e, ai fini dell'iscrizione anagrafica, è legittimo ogni titolo di godimento che non contempa l'occupazione «abusiva» e «senza titolo» dell'immobile (a titolo di esempio: cessione di fabbricato, subaffitto parziale o totale, contratti non formalizzati o non registrati, contratti riguardanti immobili in cattivo stato di conservazione, e così via). Non rileva, ai fini dell'iscrizione anagrafica, neanche l'eventuale inidoneità (ad es. perché a uso non abitativo) o l'irregolarità dell'immobile.

Nella prassi, in molti degli uffici anagrafici collocati nei Municipi del Comune di Roma non sono registrate le dichiarazioni anagrafiche sprovviste, in allegato, della copia del contratto di locazione (o di altra documentazione tra le poche considerate idonee). Altri titoli di godimento dell'immobile sono, nella maggior parte dei casi, non ritenuti idonei alla registrazione della residenza e, in ogni caso, molto spesso le dichiarazioni fornite dal dichiarante sono considerate insufficienti, in assenza della copia del titolo di godimento. Sono molto spesso illegittimamente disattese anche le richieste di iscrizioni anagrafiche che corrispondono a immobili ritenuti irregolari o inidonei dal punto di vista ad es. della norma urbanistiche. Inoltre, molto spesso è illegittimamente richiesto il consenso del proprietario dell'immobile.

Un numero considerevole di potenziali residenti è, alla luce di queste prassi, nei fatti respinto dall'anagrafe. Tali prassi determinano, inoltre, un aumento delle persone iscritte come *senza fissa dimora* nonostante abbiano effettivamente una dimora abituale.

Nell'ambito di queste prassi, gli uffici anagrafici sembrano perseguire obiettivi in alcun caso di loro pertinenza: il controllo della regolarità fiscale, la tutela della proprietà privata, il controllo dell'ordine pubblico, ecc. È facile immaginare che nel periodo di crisi sociale ed economico che attraversiamo, una delle caratteristiche proprie del territorio romano - le forme molteplici e precarie dell'abitare - possa ulteriormente diffondersi e moltiplicarsi. È del tutto incongruo che le persone costrette o indotte a vivere in condizioni di irregolarità contrattuale o in immobili non congrui - molto spesso perché poveri o impoveriti - siano doppiamente penalizzati ed esclusi, spesso illegittimamente, dalla registrazione della residenza e dall'esercizio dei diritti nei fatti connessi.

## 2.3. Effetti diretti e indiretti dell'art. 5 del decreto legge 47/2014

L'art. 5 del decreto legge 47/2014 ha stabilito che «chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge». L'introduzione di questa disposizione ha determinato due effetti molto problematici. Ha, innanzitutto, contribuito a peggiorare le condizioni di vita e a impedire l'esercizio dei diritti delle persone - molto spesso in condizioni di difficoltà economica - che vivono all'interno degli stabili occupati. Inoltre, dal punto di vista della qualità dei registri anagrafici, l'esclusione di chi occupa «abusivamente» e «senza titolo» un immobile rappresenta una frattura rispetto all'idea che tali registri siano rappresentativi, nel complesso, dall'insieme dei dimoranti abituali in un determinato territorio.

Tra l'altro, non tutte le occupazioni sono considerabili «abusive» e «senza titolo»: il carattere «abusivo» delle occupazioni dipende dalle specifiche circostanze in cui l'occupazione avviene. Per contro, molti uffici utilizzano l'art. 5 in maniera generalizzata e, quindi, impropria, impedendo l'iscrizione anagrafica a chiunque non possa vantare un titolo di ingresso formale a prescindere dal fatto che siano effettivamente «abusivi» e «senza titolo».

Dal punto di vista dell'impatto dell'art. 5 sull'anagrafe di Roma, si segnalano tre ordini di problemi. Innanzitutto, l'esclusione dalla residenza di chi occupa «abusivamente» e «senza titolo» un immobile è, alla luce della rilevanza numerica e sociale degli stabili occupati a Roma, un problema di ordine sociale e politico estremamente rilevante. In secondo luogo, l'art. 5 produce effetti di sostanziale esclusione dall'anagrafe anche nei confronti di chi, pur non

occupando «abusivamente» e «senza titolo» un immobile, non è intestatario del contratto di locazione, non è il proprietario e non possiede uno dei pochi titoli di godimento dell'immobile abitualmente accettati nelle prassi di molti uffici anagrafici, alla luce di quanto descritto nel punto 3.2. In ultimo, molte persone impossibilitate a registrare la residenza per il luogo in cui dimorano abitualmente sono indotte a iscriversi come persone senza fissa dimora: è una profonda incongruità giuridica e sociale.

Roma è uno dei contesti nei quali gli effetti dell'art. 5 del decreto legge 47/2014 sono maggiormente visibili. È aumentata, in maniera verticale, la percentuale di persone escluse dall'effettivo esercizio di diritti e, anche alla luce dell'attuale crisi sanitaria e sociale, è un dato niente affatto tollerabile.

## 2.4. Iscrizione anagrafica per le persone senza fissa dimora

La delibera 31/2017 ha ridisegnato le procedure per l'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora. Nello specifico, il punto 3 della delibera 31/2017 introduce «nel procedimento di iscrizione anagrafica, relativamente alle sole situazioni di disagio sociale dei c.d. “senzateo”, quale condizione di ricevibilità della richiesta medesima, un'attestazione di “prima analisi” della condizione soggettiva del richiedente a cura del Servizio Sociale di competenza, che andrebbe prodotta entro 5 giorni lavorativi dalla data della istanza del richiedente l'iscrizione».

Questa previsione è problematica da due punti di vista. È del tutto illegittimo che, con una delibera, sia introdotta una «condizione di ricevibilità» non contemplata nella normativa. Anche dal punto di vista della tempistica, il termine di 5 giorni lavorativi per la produzione della «attestazione di prima istanza» è incompatibile con la previsione introdotta con il decreto legge 5/2012 secondo la quale l'ufficiale di anagrafe, nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione delle domande, effettua le iscrizioni anagrafiche.

Alla luce della legge n. 94/2009, la nuova formulazione dell'art.2 co. 3 della legge anagrafica dispone che «la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio». Questa previsione - di per sé problematica - è aggravata dal contenuto della delibera 31/2017 e dalle prassi applicate negli uffici anagrafici del Comune di Roma che richiedono, in maniera tendenzialmente generalizzata, l'attestazione di prima analisi a cura del Servizio sociale. È, tra l'altro, molto spesso disatteso lo stesso contenuto della delibera 31/2017, in quanto le procedure di cui al punto 3 non sono applicate «relativamente alle sole situazioni di disagio sociale dei c.d. “senza tetto”», ma sono la procedura ordinaria e generalizzata, nella maggior parte degli uffici, attraverso la quale viene gestita questa tipologia di iscrizioni.

Per contro, la legge non prescrive alcuna specifica modalità attraverso la quale la persona deve fornire gli elementi utili all'accertamento del domicilio elettivo né, tanto meno, è disposto che tali accertamenti devono essere necessariamente condotti dal Servizio sociale. La persona senza fissa dimora, infatti, può legittimamente fornire, in forma libera, dichiarazioni (proprie e/o delle persone e degli enti con cui è in relazione) o documentazione, che consentano all'ufficiale anagrafico di accertare l'effettiva sussistenza del domicilio. In ogni caso, alla luce delle novità introdotte nel 2012, anche l'iscrizione anagrafica per persona senza dimora è conseguibile telematicamente e, sia che la dichiarazione sia presentata agli uffici sia che venga inviata telematicamente, deve essere registrata in due giorni lavorativi. Il dato normativo è molto chiaro ed è largamente disatteso: per finalizzare questa tipologia di iscrizioni, in molti contesti municipali le persone devono aspettare anche molti mesi e, non di rado, sono respinte da alcuni uffici anagrafici e sono inviati a presentarsi presso gli uffici collocati in altri Municipi.

Il meccanismo configurato dalla delibera 31/2017 e le prassi applicate negli uffici hanno determinato, dal 2014 al 2018, il dimezzamento del numero delle iscrizioni per persone senza fissa dimora. Nel 2014, infatti, il numero delle iscrizioni per senza fissa dimora era di 37928. Nel 2018 è sceso a 19639, di cui 12200 nel Municipio I. Se è vero che molte di queste persone hanno, in realtà, una dimora abituale nel territorio del comune e sono esclusi dall'iscrizione anagrafica in relazione a quanto descritto nei punti 3.2 e 3.3, il dato è allarmante. Alla luce di quanto riferito in relazione alla richiesta del titolo di godimento degli immobili e agli effetti diretti e indiretti dell'art. 5 del decreto legge 47/2014, infatti, il numero delle iscrizioni come senza fissa dimora dovrebbe essere in crescita. Questa circostanza non si realizza: la delibera 31/2017 enfatizza la portata escludente delle novità normativa del 2009 e del 2014.

Anche dal punto di vista della corretta ricezione della posta, le prassi sono molto problematiche e disomogenee. La delibera 31/2017 non ha fornito indicazioni in tal senso. Allo stato attuale, alcuni Municipi garantiscono l'effettiva ricezione della posta, altri no.

Si segnala, inoltre, che in alcuni uffici, ai fini dell'effettiva iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora, è richiesta la pregressa cancellazione della precedente iscrizione anagrafica presso la dimora abituale. Si tratta di una prassi non codificata nella normativa e che, alla luce della tempistica del procedimento di cancellazione per

irreperibilità, determina un ritardo anche molto considerevole nel conseguimento dell'iscrizione anagrafica. Soprattutto, tale prassi rende obbligatorio un passaggio temporale significativo alla condizione di irreperibilità formale e dunque di diminuzione di diritti e di protezione sociale quale condizione per accedere successivamente a un nuovo, per quanto minore, status di residente. In aggiunta, per i cittadini stranieri un'interruzione nella continuità dell'iscrizione anagrafica ha conseguenze potenzialmente molto rilevanti. Si pensi, ad esempio, alla residenza decennale per la richiesta di cittadinanza in relazione alla cd. naturalizzazione e all'anzianità di residenza come criterio di accesso a molte misure di welfare.

## 2.5. Condizione dei cittadini extraeuropei

Con riferimento all'iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri, si segnalano, in particolare, quattro ordini di problemi. Innanzitutto, questa componente della popolazione è mediamente più esposta alle prassi non conformi degli uffici in quanto, in maniera statisticamente più rilevante rispetto ai cittadini italiani, i cittadini stranieri fanno esperienza di condizioni abitative precarie, spesso ritenute non idonee, anche in ragione di quanto esposto nel punto 3.2, per il conseguimento dell'iscrizione anagrafica. In secondo luogo, le barriere linguistiche e culturali sono, in molti uffici, nei fatti respingenti e spesso, senza il supporto di organizzazioni solidali o avvocati, i cittadini stranieri non hanno la possibilità di orientarsi efficacemente e far valere il proprio diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica.

Inoltre, molti uffici non registrano le dichiarazioni di residenza presentate, ad es., dai cittadini stranieri con il permesso di soggiorno in fase di rinnovo, conversione o rilascio: è una prassi marcatamente illegittima piuttosto diffusa.

In ultimo, molti uffici, in maniera tendenzialmente generalizzata, in assenza di passaporto, non registrano le dichiarazioni di residenza, senza che sia attentamente valutata, caso per caso, la conformità di questa prassi alla legge

## 2.6. Verbalizzazione della mancata registrazione dell'iscrizione anagrafica

Nella maggior parte dei casi, quando l'iscrizione anagrafica non è effettivamente registrata, gli uffici non comunicano, per iscritto, la ragione della mancata registrazione. Questa prassi rende più difficile la puntuale comprensione delle motivazioni della mancata registrazione, favorisce la proliferazione di richieste e prassi illegittime, e rende più complessa l'azione di tutela giudiziale.

## 2.7. Cancellazione dell'iscrizione anagrafica

Con riferimento alla cancellazione per irreperibilità e, per i cittadini non comunitari, alla cancellazione per mancato rinnovo della dichiarazione di dimora abituale nel comune, in alcuni uffici anagrafici la rilevanza giuridica e sociale del provvedimento di cancellazione non è affatto considerata e le procedure, in molti casi, sono semplificate. La cancellazione dell'iscrizione anagrafica può avere un impatto diretto dal punto di vista dell'effettivo esercizio dei diritti, a partire da quelli ricompresi a punto 4.2 e anche con riferimento alla disciplina della cittadinanza, e può configurare un danno di tipo patrimoniale.

## 2.8. Iscrizione anagrafica delle persone ospitate nei centri di accoglienza

La preclusione dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, configurata dal decreto 113/2018 e dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte Costituzionale n. 186/2020, ha favorito la proliferazione di prassi illegittime. Nei due anni che intercorrono tra l'entrata in vigore del decreto e l'intervento della Consulta, molti titolari di protezione, ad esempio, sono stati erroneamente esclusi dall'iscrizione anagrafica in alcuni uffici, soprattutto nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore del decreto. Anche dopo la pronuncia della Corte Costituzionale, in specifici contesti del territorio di Roma le persone ospitate nei centri di accoglienza sono esclusi dall'anagrafe.

### 3. Conseguenze delle prassi applicate nel Comune di Roma in relazione all'iscrizione anagrafica

Come si è avuto modo di descrivere, le prassi attuate in alcuni degli uffici anagrafici del Comune di Roma si discostano dalla normativa, anche in maniera macroscopica. Le conseguenze di queste prassi non conformi si articolano su due livelli diversi: hanno effetti materiali sulla condizione di vita e sull'esercizio dei diritti e, allo stesso tempo, hanno un diretto rilievo politico.

#### 3.1. La dimensione materiale dell'esclusione dalla residenza: è precluso l'effettivo esercizio dei diritti

L'iscrizione anagrafica è, di per sé, un diritto soggettivo estremamente rilevante e, allo stesso tempo, è lo strumento che rende esercitabili altri diritti fondamentali. I diritti, i servizi e le prestazioni precluse di diritto o di fatto per chi non è iscritto all'anagrafe sono tantissime e molto significative. Molti dei diritti negati hanno rilievo costituzionale.

In questa sede si proporrà una rapida ricognizione dei diritti a rischio o negati per chi è escluso dall'anagrafe. Non si tratta di un elenco esaustivo ma di alcuni dei problemi maggiormente ricorrenti. Ciascuno di questi temi richiederebbe un approfondimento monotematico anche perché, per ciò che attiene a molti profili, la preclusione dell'esercizio dei diritti in assenza di iscrizione anagrafica configura, di per sé, una illegittimità.

Nel Comune di Roma, la mancata iscrizione anagrafica (e, a volte, l'iscrizione anagrafica per senza fissa dimora) comporta molto spesso, nei fatti e contrariamente a quanto disposto dalla legge, l'impossibilità o la difficoltà, per i cittadini stranieri, di conseguire il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno. Tale esclusione è legittima soltanto in relazione al rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ma, in moltissimi casi, è configurata anche in relazione al rilascio o al rinnovo di altre tipologie di permessi di soggiorno. L'assenza di iscrizione anagrafica preclude, inoltre, nella maggior parte dei casi, l'iscrizione al SSN e ai centri per l'impiego, il diritto alla previdenza sociale, la partecipazione ai bandi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia popolare, il diritto all'assistenza sociale, la richiesta di patrocinio a spese dello stato, il diritto all'elettorato attivo.

Alcune di queste preclusioni avvengono *di diritto*, in quanto è la normativa a vincolare l'esercizio del diritto all'iscrizione anagrafica: è il caso, ad esempio, del diritto all'elettorato attivo. Altre preclusioni operano *di fatto*: chi è privo dell'iscrizione anagrafica è, nella maggior parte dei casi, escluso dall'accesso ai servizi territoriali, pubblici e privati.

Dal punto di vista dei cittadini stranieri, la mancata iscrizione anagrafica o l'improvvida cancellazione impediscono di maturare e conservare il requisito della continuità dell'iscrizione anagrafica, richiesta sia nell'ambito della domanda di cittadinanza per cd. naturalizzazione sia ai fini dell'erogazione di molte misure di welfare.

Per chi è *respinto* dall'anagrafe, l'esercizio di gran parte dei diritti e l'accesso a gran parte dei servizi territoriale è precluso, in ragione della legge o nella prassi.

#### 3.2. La dimensione politica dell'esclusione dalla residenza: la selezione della popolazione

L'anagrafe è un potente dispositivo di filtraggio, selezione, gerarchizzazione. È un confine invisibile ma reale: divide chi è iscritto all'anagrafe da chi, alla luce della propria condizione personale o delle caratteristiche della propria dimora, è respinto. È membro a pieno titolo della comunità territoriale soltanto chi consegue l'iscrizione anagrafica.

Gli amministratori pubblici consultano i registri anagrafici per comprendere la dimensione e le caratteristiche della popolazione, per interrogarsi sui bisogni emergenti e per la progettazione delle politiche territoriali. L'assenza strutturale di molte persone dall'anagrafe determina un gap di conoscenza estremamente rilevante. Per le persone con alcune *caratteristiche*, la possibilità di essere esclusi dall'anagrafe - e, quindi, dal relevantissimo insieme dei diritti nei fatti connessi - è decisamente più frequente. Nello specifico, chi è in condizioni di difficoltà economiche ha molte più probabilità di vivere in contesti o con modalità ritenuti di prassi non idonei ai fini della registrazione anagrafica. Questa possibilità è, per i cittadini di origine straniera, molto più frequente. I tassi di povertà, infatti,

sono marcatamente più elevati per chi non è cittadino italiano. Chi abita o vive con modalità considerate *indecorose* è posto ai margini della comunità territoriale - e del diritto -, nonostante nell'ambito dell'iscrizione anagrafica non dovrebbero affatto essere contemplate valutazioni sulla meritevolezza delle persone.

La mancata iscrizione anagrafica instaura un circolo vizioso nel quale si è esclusi dall'anagrafe in relazione al proprio status sociale ed economico, e la mancata iscrizione anagrafica contribuisce a peggiorare ulteriormente le condizioni di vita. Si registra, in via generale, il progressivo e selettivo deterioramento della regola generale per cui la registrazione della residenza avviene con riferimento al posto che costituisce la dimora abituale. In ultimo, l'iscrizione anagrafica sembra essere, nella prassi di molti uffici, una dimensione concessoria. Non è superfluo ricordare che si tratta di un diritto soggettivo perfetto.

## 4. Linee di intervento in 10 punti

L'emergenza socio sanitaria ed economica rende non più rinviabile l'accesso ai diritti anche per chi, allo stato attuale, ne è escluso. I 10 punti che seguono sono la sintesi delle iniziative che l'amministrazione del Comune di Roma può assumere per tutelare le persone e promuovere i diritti.

### 1. Rendere omogenee le prassi applicate negli uffici anagrafici dei Municipi e azzerare ogni prassi non conforme alla normativa

È indispensabile un intervento della Direzione anagrafica finalizzato al riallineamento delle prassi degli uffici territoriali alla normativa vigente. L'omogeneità delle prassi e il superamento di ogni richiesta non conforme con la legge può aumentare l'effettivo accesso ai diritti e, allo stesso tempo, semplificare il lavoro degli uffici.

È indispensabile che l'ufficiale d'anagrafe del Comune di Roma, in ragione dei poteri di vigilanza e controllo conferiti dalla legge, assuma ogni iniziativa necessaria per far cessare ogni lesione dei diritti. Alla luce della legge anagrafica, infatti, «l'ufficiale d'anagrafe provvede alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione residente ed è responsabile della esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici».

### 2. Cessare ogni prassi non conforme in relazione alla richiesta del titolo di godimento dell'immobile

È indispensabile che, anche nei casi in cui non sia possibile allegare il contratto di locazione o altra documentazione tra quelle ritenute valida nelle attuali prassi, sia ugualmente possibile dimostrare di non occupare in maniera «abusiva» e «senza titolo» l'immobile per il quale si richiede l'iscrizione anagrafica. A titolo di esempio, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui all'art. 46 del D.P.R. 445/2000, la cessione di fabbricato oppure la descrizione, nell'ambito della voce n. 6 del modulo ministeriale, del titolo di godimento dell'immobile sono ipotesi in linea con la normativa vigente che devono essere accettate in maniera diffusa e capillare.

### 3. Restringere l'ambito di applicazione dell'art. 5 del decreto legge 47/2014 e favorire la deroga

È necessario che l'art. 5 del decreto legge non configuri una generalizzata preclusione dell'iscrizione anagrafica per chi «occupa» un immobile: sarebbe incoerente con il contenuto della normativa che prescrive che, ai fini dell'esclusione dall'iscrizione anagrafica, l'occupazione deve essere «abusiva» e «senza titolo».

La delicata fase che attraversiamo rende ancora più urgente l'applicazione di quanto indicato nel comma 1 quater dell'art. 5, secondo il quale «Il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis a tutela delle condizioni igienico-sanitarie». Nel periodo attuale, la tutela delle condizioni igienico-sanitarie diventa ancor più dirimente. Quanto ai possibili destinatari della deroga, accanto ai nuclei familiari con minori, la normativa fa riferimento alle persone «meritevoli di tutela». L'applicazione diffusa di questa deroga è un'occasione, per il sindaco, per affermare che chi vive nel comune di Roma ed è escluso dalla registrazione anagrafica in ragione della propria condizione socioeconomica è, di per sé, «meritevole di tutela».

L'iscrizione anagrafica in deroga al primo comma dell'art. 5 non è affatto un'utopia: altri sindaci, come ad es. [il sindaco di Palermo nel 2019](#), hanno autorizzato l'iscrizione anagrafica in base a questa specifica previsione.

#### 4. Allineare le procedure per l'iscrizione anagrafica per le persone senza fissa dimora al contenuto della legge

Il contenuto della delibera 31/2017 deve essere modificato e riallineato al contenuto della normativa. Le persone senza fissa dimora non devono necessariamente entrare in relazione con il Servizio sociale e, in ogni caso, fin da subito, devono avere la possibilità di fornire gli «elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio» attraverso, ad es., la presentazione di autodichiarazioni, dichiarazioni di esercenti commerciali, di associazioni, ecc, nell'ambito delle tempistiche e con le modalità definite dalla legge. Anche queste dichiarazioni di residenza devono essere registrate entro 2 giorni dalla presentazione delle dichiarazioni, alla luce di quanto prescritto dall'art 5. del decreto legge 5/2012.

#### 5. Incentivare la formazione dei funzionari d'anagrafe anche con riferimento alla dimensione interculturale

È indispensabile che, nell'ambito di percorsi formativi qualitativamente adeguati, i funzionari degli uffici d'anagrafe abbiano la possibilità di essere puntualmente e costantemente formati.

È necessario, inoltre, che gli uffici d'anagrafe abbiano adeguata predisposizione al confronto interculturale. Dal punto di vista dell'origine delle persone che abitano la città, Roma è plurale, eterogenea, ricca: è indispensabile che gli uffici d'anagrafe sappiano adeguatamente accoglierle.

#### 6. Rendere effettiva la possibilità di conseguire telematicamente la registrazione dell'iscrizione per tutti gli interessati

Alla luce di quanto prescritto all'art. 5 del decreto legge 5/2012, le dichiarazioni anagrafiche possono essere inviate anche per fax e via telematica. Molto spesso questa possibilità è nei fatti accessibile soltanto per chi ha mezzi tecnici e competenze per provvedere autonomamente. Le prassi disomogenee, le richieste di documentazione ulteriore rispetto a quanto disposto dalla legge e l'inerzia di alcuni uffici di fronte alle richieste ricevute telematicamente costituiscono, in aggiunta, un decisivo disincentivo all'utilizzo di questa modalità.

Per contro, l'azzeramento di ogni prassi non conforme alla normativa, accanto a una puntuale comunicazione che aumenti la consapevolezza dell'utenza rispetto a questa possibilità, può agevolare il funzionamento dei servizi anagrafici nei periodi nei quali i funzionari lavorano prevalentemente in modalità *smart working* e l'accesso agli uffici per gli utenti è complesso o impossibile.

#### 7. Favorire l'effettivo esercizio dei diritti e l'accesso ai servizi territoriali

L'amministrazione comunale può, nell'interlocuzione con gli altri attori pubblici e privati che erogano servizi o consentono l'esercizio dei diritti, favorire il superamento delle prassi non conformi alla normativa, con riferimento, ad esempio, all'accesso ai servizi e all'esercizio dei diritti per chi è iscritto all'anagrafe come senza fissa dimora e per chi è domiciliato nel Comune di Roma. A titolo di esempio, nell'ambito delle procedure applicate dalla Questura di Roma, l'amministrazione Comunale può essere un interlocutore privilegiato in direzione del superamento delle difficoltà relative al rilascio, al rinnovo o alla conversione del permesso di soggiorno per chi è domiciliato nel Comune di Roma e per chi è iscritto all'anagrafe come senza fissa dimora. Negli stessi termini, l'amministrazione comunale può efficacemente interloquire con ciascuno degli attori preposti all'erogazione dei servizi territoriali, in direzione del superamento di ogni illegittimità.

## 8. Rendere trasparenti e facilmente accessibili gli atti amministrativi e i dati relativi alle procedure di iscrizione anagrafica

C'è un significativo gap di conoscenza relativo agli atti attraverso i quali la Direzione anagrafe dà disposizioni agli uffici anagrafici dei Municipi in relazione alle specifiche procedure da applicare. La pubblicazione e la divulgazione di questi atti, e l'accurata diffusione dei dati numerici relativi alla gestione dell'anagrafe, possono consentire l'aumento della consapevolezza nella società civile del diritto alla residenza e favorire lo sviluppo di un dibattito pubblico qualificato e partecipato.

## 9. Promuovere iniziative finalizzate alla modifica della normativa che determina l'esclusione dall'anagrafe

Il sindaco di Roma può farsi portavoce, anche insieme ad altri sindaci, della necessità di modificare alcuni profili della normativa vigente. L'art. 5 del decreto 47/2014, con riferimento al divieto di iscrizione anagrafica per chi occupa «abusivamente» e «senza titolo» un immobile, e gli articoli 1 e 3 co. 38 della legge n. 94/2009, che afferiscono rispettivamente alla possibile verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile conseguenti all'iscrizione e alla variazione anagrafica, e all'obbligo di fornire gli elementi necessari per l'accertamento dell'effettiva sussistenza del domicilio per le persone senza fissa dimora, sono rappresentativi di quanto sia urgente modificare alcuni degli aspetti della normativa e favorire l'effettivo esercizio dei diritti.

## 10. Assumere l'importanza strategica dell'iscrizione anagrafica e dei diritti connessi

Nell'ambito dell'iscrizione anagrafica sono in gioco diritti essenziali. È indispensabile che ogni attore pubblico coinvolto nelle procedure assuma tutta la rilevanza strategica del proprio ruolo. La qualità delle procedure attuate in relazione all'iscrizione anagrafica e l'effettivo esercizio dei diritti sono argomenti di primaria importanza. Di conseguenza, l'attenzione dell'amministrazione comunale nei confronti della qualità delle procedure applicate negli uffici può significativamente aumentare, in direzione della diffusione dei diritti.

---

*[L'esclusione dall'esercizio dei diritti in ragione delle prassi attuate negli uffici anagrafici non è un problema soltanto romano. Al contrario, in moltissimi altri comuni del territorio nazionale sono attuate prassi non conformi alla normativa. Auspichiamo che la pubblicazione di questo documento possa costituire un'occasione di confronto con altri territori nei quali le persone sono similmente respinte dall'anagrafe]*

### Organizzazioni firmatarie

- » A Buon Diritto
- » ActionAid
- » ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione
- » Black lives matter Roma
- » Caritas Roma
- » Centro Astalli
- » CIR - Consiglio Italiano per i Rifugiati
- » Comunità di Sant'Egidio
- » Focus - Casa dei diritti sociali
- » Intersos
- » Laboratorio 53
- » MEDU - Medici per i diritti umani
- » MSF - Medici senza frontiere
- » Médecins du Monde France - Missione Italia
- » Pensare Migrante