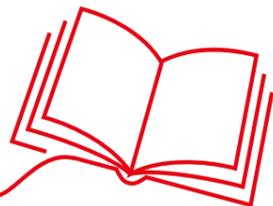


act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



ABITARE A NAPOLI.
IL NODO DELLA RESIDENZA



Indice

INTRODUZIONE	4
Un focus sulla IX Municipalità	6
LA IX MUNICIPALITÀ. STORIE DI ITALIANI E DI STRANIERI	8
Da Lima a Pianura	9
Un catenaccio alla porta	10
L'iscrizione dei richiedenti asilo	10
L'immigrato acquista casa (ma non al sud)	11
Un mutuo da pagare	11
Il contratto: nella stambergia	12
La residenza perduta	12
La storia di Paolo e Titti	13
Alle origini del Traiano	14
Un accordo di programma	15
Niente residenza, niente diritti	16
Occupare al tempo del decreto Lupi	16
I ROM DI SOCCAVO. 15 ANNI DI ACCOGLIENZA "TEMPORANEA"	
Dentro le aule	19
Un percorso interrotto	20
PRASSI ILLEGITTIME E INDICAZIONI DI POLICY	
Residenza virtuale e residenza di prossimità	23
I rimedi possibili	24
Actionaid a Napoli	25

Coordinamento: **Riccardo Rosa** e **Daniela Capalbo** di ActionAid Italia

Realizzato grazie al contributo di **Luca Rossomando** e dei collaboratori di ActionAid a Napoli:
Teresa Cecere, Yuri Borghetto, Marta Peperna e Tatsiana Pumpuleva.

Grafica: **Latte Creative**

Chiusura ricerca: luglio 2021

INTRODUZIONE

L'area metropolitana di Napoli, dopo Roma e Milano, è la terza in Italia per numero di abitanti: poco più di tre milioni di persone, insediate tuttavia in un'area così limitata da assicurarle il primato della densità di popolazione. Una densità che ha ricadute dirette su un bisogno abitativo in continua crescita e che rende il diritto all'abitare uno dei temi più rilevanti dell'agenda politica.

Il bisogno abitativo dei napoletani diventa in alcuni casi vera e propria emergenza, combinandosi la debolezza delle politiche nazionali con il blocco dell'edilizia pubblica a livello locale. Queste deficienze, insieme a fattori quali la recente massiccia riconversione del patrimonio privato a usi turistici e la carenza di appartamenti in affitto a prezzi accessibili, contribuiscono allo spopolamento del centro storico e allo spostamento ulteriore della popolazione dai quartieri della periferia verso i comuni della provincia.

Negli ultimi anni si assiste a un forte aumento dei prezzi tanto per le compravendite quanto per gli affitti, a fronte di un forte abbassamento dei livelli di reddito familiare. Questo incremento incide quindi sulle condizioni economiche complessive delle famiglie, dal momento che il tasso di proprietà abitativa a Napoli è molto ridotto (il 50% circa rispetto a un 80% a livello nazionale). Allo stesso modo va aumentando il numero dei pignoramenti causati dall'insolvenza dei mutui. In questo contesto, il fabbisogno cittadino di residenze si attesta tra i 50 mila e i 70 mila alloggi.

La mancanza di case e la penuria di risorse economiche non sono però gli unici ostacoli per il godimento del diritto all'abitare. Tra i principali problemi figura, infatti, lo stato del patrimonio edilizio: in condizioni mediocri o pessime, secondo i dati Istat, per il 40% degli immobili totali. Di questi, la maggior parte si trova nelle aree periferiche della città, dove si addensa più del 60% della popolazione. Dal punto di vista della proprietà, tre quarti delle abitazioni sono di proprietà privata, mentre il restante appartiene al patrimonio della Curia (8 mila case circa) e a quello pubblico (60 mila case circa).

Le assegnazioni di appartamenti nei complessi di edilizia residenziale pubblica sono bloccate dalla pubblicazione dell'ultima graduatoria comunale, oltre vent'anni fa. Nel periodo del cosiddetto dopoterremoto, tra la metà degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta, molte case popolari non ancora terminate – i cosiddetti “cantieri” – venivano occupate dai nuclei presenti in graduatoria o anche da persone che non riuscivano a trovare altre soluzioni abitative. Tre bandi venivano emessi dal comune di Napoli tra il 1992 e il 1998, indirizzati a categorie come gli sfrattati e gli scantinatisti,

oltre agli occupanti in attesa di sanatoria. Ma molti assegnatari-vincitori bando (circa 5 mila) non hanno mai ricevuto il decreto attuativo. Un numero maggiore (7-8 mila persone) è rimasto in graduatoria, in perenne attesa di scorrimento.

Al 2018 risale l'ultima sanatoria per coloro che occupavano un appartamento da più di due anni, mentre la sanatoria per le occupazioni del patrimonio storico risale agli anni Novanta. Nel 2019 la competenza sull'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp) è passata dal comune di Napoli alla Regione Campania, che ha stabilito una nuova disciplina per l'assegnazione e la gestione, ma non ha ancora pubblicato alcun bando con la relativa graduatoria. In previsione di questo passaggio di consegne, il Comune ha però già cancellato la sua graduatoria, cosicché al momento non risulta alcuna graduatoria per l'assegnazione delle case popolari.

Se nel centro storico la riduzione della disponibilità di alloggi, generata da fenomeni recenti come l'affitto a breve termine a fini turistici, ha aggravato il disagio abitativo delle fasce più deboli, d'altra parte i processi di urbanizzazione avviati fin dal secondo dopoguerra hanno progressivamente allargato la città verso le periferie, rendendo più rilevante il tema della segregazione spaziale dei poveri, spinti ai margini urbani dove diminuiscono le occasioni di lavoro e le amministrazioni faticano a garantire i servizi essenziali. Sono le vecchie e nuove periferie metropolitane dove, tra il 2001 e il 2010, si sono spostate, provenienti dal centro di Napoli, oltre 40 mila persone. Nel contesto appena descritto si inserisce il fenomeno migratorio e i processi insediativi che ne conseguono.

Gli stranieri residenti a Napoli, al 1° gennaio 2019, sono pari a 60.260 e rappresentano il 6,28% della popolazione residente. Al riguardo, si registra un incremento percentuale di 3,4 punti rispetto al totale degli stranieri residenti nell'anno precedente (58.203). La comunità straniera più numerosa è quella proveniente dallo Sri Lanka con il 26,1% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dall'Ucraina (14,7%) e dalla Repubblica Popolare Cinese (9,3%). Nel 2011 gli stranieri residenti in città erano circa la metà, poco più di 30 mila, e rappresentavano il 3% della popolazione totale.

Anche per gli stranieri, sebbene i modelli insediativi siano variegati, in un contesto caratterizzato da un'offerta di alloggi ridotta, un diffuso mercato immobiliare informale e bassi standard qualitativi, è possibile evidenziare alcune tendenze che li accomunano ai napoletani delle classi disagiate. Le aree più interessate dall'abitare migrante riguardano infatti le fasce di poco pregio del patrimonio edilizio nel centro storico e nei contesti periferici del Comune

e dell'Area metropolitana. A questo si aggiunge la deregolamentazione del mercato degli affitti e la mancanza di controlli sui contratti che consentono il dilagare del cosiddetto "affitto a nero". Ciò interessa sia i cittadini italiani che quelli stranieri, tuttavia per questi ultimi la precarietà abitativa aumenta in maniera esponenziale la fragilità sociale. Nei fatti, l'esclusione dalla residenza dei cittadini stranieri privi di un contratto di locazione determina in molti casi la difficoltà o l'impossibilità di rinnovare il permesso di soggiorno. Questa situazione è aggravata dalla normativa in materia di iscrizioni anagrafiche e dalla sua disordinata e spesso iniqua applicazione, che finisce per escludere in particolare gli stranieri sprovvisti di un regolare contratto di locazione. In generale, per gli stranieri le barriere di accesso alla fruizione dei servizi (siano esse informatiche, linguistiche o dovute alla discrezionalità nell'applicazione di norme e procedure da parte della pubblica amministrazione) sono maggiori rispetto a quelle incontrate dai cittadini italiani.

Un focus sulla IX Municipalità

Dal settembre 2020, a partire dalla città di Roma, Action Aid, insieme ad altre organizzazioni, ad attivisti e ricercatori, ha avviato un monitoraggio dei problemi emergenti in tema di iscrizione anagrafica. Il quadro che emerge è preoccupante ed è sintetizzato nel documento "*L'anagrafe respingente. Una fotografia di Roma in emergenza*"¹, promosso insieme ad altre quattordici organizzazioni. Le conseguenze dell'articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 convertito con modificazioni in legge 23 maggio 2014, n. 80, risultano infatti lesive del diritto alla residenza anagrafica. Un diritto che, nei fatti, è un presupposto per l'esercizio di altri fondamentali diritti: all'istruzione, alla sanità, al permesso di soggiorno, al welfare, al voto.

Intorno a questi temi, il dibattito pubblico risulta spesso orientato verso una visione stigmatizzante delle persone cui è negato il diritto all'abitare, piuttosto che sulla necessità di predisporre delle adeguate garanzie da parte istituzionale. Con l'obiettivo di favorire un punto di vista differente che possa fare da sponda a un percorso politico di pressione e *advocacy* sul tema, proponiamo questo dossier che tratta la questione in riferimento al contesto della IX municipalità di Napoli, un territorio

molto ampio, composto dai quartieri di Soccavo e Pianura, che presenta una forte eterogeneità sociale riflessa nelle molteplici condizioni dell'abitare, tra edilizia residenziale pubblica e privata, situazioni informali e altre di vera e propria emergenza. Anche la componente migrante è presente, sebbene non in misura massiccia, nella forma di diverse micro-comunità stabilmente insediate sul territorio.

La IX municipalità di Napoli conta 100.922 abitanti, il 10,5% della popolazione residente in città. Gli stranieri sono 2.310, poco meno del 4% della popolazione residente nella municipalità, il 2,29% della popolazione straniera residente in città. Mettendo in primo piano le storie di vita di questi abitanti ci proponiamo da una parte di uscire da una narrazione generalizzante e spesso stigmatizzante, dall'altra di attirare l'attenzione su alcuni temi specifici e urgenti. In particolare, per quanto riguarda gli stranieri, la difficoltà di ottenere dai proprietari degli appartamenti dei regolari contratti di locazione (ma in alcuni casi anche la scelta di non avvalersene: da un lato per ridurre il canone mensile dovuto, dall'altro perché spesso gli alloggi messi sul mercato degli affitti regolari risultano in condizioni talmente indecorose da scoraggiare anche la domanda delle persone meno abbienti).

Allo stesso tempo, anche come conseguenza di tale situazione, si riscontrano difficoltà nel rilascio o rinnovo dei documenti di soggiorno a causa del mancato riconoscimento della residenza, nonostante la presenza nel quartiere Soccavo degli uffici centrali dell'Anagrafe e stato civile. In mancanza dell'iscrizione anagrafica la questura di Napoli molto spesso rifiuta ai cittadini migranti il rinnovo del permesso di soggiorno, una pratica illegittima riscontrata anche in altre città, che gli stessi migranti faticano a riconoscere come tale (e di conseguenza a opporvisi sul piano formale) per mancanza di informazioni e di strumenti adeguati.

Per quanto riguarda gli italiani, la IX Municipalità – e in particolare al suo interno il rione Traiano –, si presenta come una delle aree cittadine con la maggiore concentrazione di edilizia residenziale pubblica. Questo ha comportato come corollario, nel corso dei decenni, un'eterogenea casistica di case occupate senza titolo, vendute o affittate senza titolo, o anche costruite abusivamente in spazi non idonei (per esempio i sottoscala). Una situazione di "emergenza permanente" che interessa ormai più generazioni di famiglie napoletane, caratterizzate da condizioni di forte marginalità sociale prima ancora che economica.

Nonostante l'amministrazione cittadina abbia emanato in questi anni una serie di deliberazioni per attutire gli effetti dell'articolo 5 del decreto

Lupi (si veda in particolare la Disposizione del direttore generale n. 30 dell'11/8/2020 che riguarda le quattro municipalità più coinvolte nel fenomeno delle occupazioni di alloggi Erp), l'applicazione di tali deliberazioni risulta, nei fatti, estremamente disomogenea da parte degli uffici territoriali, con grave pregiudizio per la possibilità da parte dei cittadini di ottenere la registrazione della residenza e tutti i diritti a essa collegati.

Nel quartiere Soccavo, inoltre, addirittura dal 2005, un gruppo di famiglie rom di origine rumena vive all'interno della ex scuola Deledda, trasformata in centro di accoglienza dall'amministrazione comunale, prima in via temporanea e poi, di fatto, definitiva. Le circa 120 persone collocate nella struttura provengono dall'ex campo irregolare di Fuorigrotta, ma la loro sistemazione all'interno dell'edificio non ha costituito un superamento delle condizioni di emergenza abitativa, né ha fornito orizzonti di inserimento all'interno del tessuto sociale del quartiere, dal momento che in oltre quindici anni non sono stati previsti percorsi di emancipazione e uscita dalla struttura emergenziale. A Napoli, peraltro, si parla da decenni, anche nei documenti ufficiali, della necessità di un "superamento" dei campi rom sul territorio comunale, ma non esistono politiche orientate in tal senso, ovvero mirate al graduale inserimento delle persone nel tessuto socio-economico-abitativo della città.

Questa situazione di diffusa precarietà abitativa, anche alla luce delle limitazioni all'iscrizione anagrafica introdotte dall'articolo 5 del cosiddetto decreto Lupi nel 2014 – che preclude l'iscrizione per chi «occupa abusivamente» e «senza titolo» un immobile –, insieme alle riscontrate difformità di applicazione delle norme in materia da parte degli uffici anagrafici comunali, configura un quadro generale di criticità che si addensano intorno al "nodo" della registrazione della residenza. Nei capitoli seguenti illustreremo una variegata casistica tratta da interviste ai diretti interessati o a testimoni privilegiati, per poi sintetizzare quelli che emergono come i punti di maggiore debolezza del sistema e indicare una serie di possibili condotte istituzionali per porvi rimedio o almeno alleggerire le situazioni di maggiore disagio.

¹ https://actionaid.imgix.net/uploads/2020/12/Anagrafe_respingente.pdf

LA IX MUNICIPALITÀ. STORIE DI ITALIANI E DI STRANIERI

Il sistema abitativo italiano presenta alcune caratteristiche – elevato numero di abitazioni in proprietà, bassa quota di edilizia pubblica, scarsa protezione sociale nel mercato in affitto – che lo rendono escludente per molti cittadini che vivono in condizioni di precarietà socio-economica, in particolare i migranti, i quali subiscono spesso condotte discriminanti messe in opera dai privati cittadini o dalle pubbliche amministrazioni.

I migranti, infatti, con qualche eccezione per i rifugiati, sono spesso chiamati a dimostrare la disponibilità di un alloggio per poter stipulare un contratto di lavoro, ma la possibilità di ottenere un contratto di affitto è strettamente dipendente dal possedere un impiego stabile. La Costituzione italiana tutela il diritto all'abitazione stabilendo che il domicilio è inviolabile (articolo 14) e che l'accesso all'abitazione deve essere agevolato anche mediante il ricorso a provvidenze sociali (articolo 47, comma 2 e 31). Lo straniero regolarmente soggiornante, a parità con i cittadini italiani, ha diritto di accedere all'abitazione senza discriminazioni (articolo 43, comma 2, lettera c, del Testo Unico). Gli stranieri titolari di permesso di soggiorno Ue e quelli in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali predisposte dagli enti locali. Successivi provvedimenti hanno previsto requisiti ulteriori per l'accesso all'alloggio, che si aggiungono a quelli già previsti dall'articolo 40, comma 6, del Testo unico. Nel gennaio 2020 la Corte costituzionale si è espressa sulla possibilità di discriminare i migranti quanto all'accesso all'edilizia residenziale pubblica e ai servizi sociali sulla base della durata del soggiorno nel paese, ritenendo che questa durata non possa "costituire una condizione di generalizzata esclusione".

Da Lima a Pianura

Nel territorio della IX municipalità di Napoli abbiamo raccolto diverse testimonianze sull'abitare dei migranti, molte delle quali riguardano le difficoltà incontrate nel reperire appartamenti in affitto con contratti regolari. Questo comporta per i locatari l'impossibilità di stabilire la residenza nel luogo in cui abitano e di godere di numerosi altri diritti fondamentali di cui la residenza è un presupposto indispensabile. Si veda l'esperienza di Francisco^[2]

² In questo come in molti altri casi abbiamo usato, su richiesta degli intervistati, nomi di fantasia

e dei suoi familiari, che offre uno spaccato delle condizioni abitative della comunità peruviana nel quartiere Pianura.

Ventotto anni, da dieci anni a Napoli, Francisco è originario di Lima in Perù. Ha raggiunto Napoli in aereo prima di compiere la maggiore età per ricongiungersi con i genitori. Suo fratello maggiore aveva fatto il medesimo percorso due anni prima. "Quando sono arrivato – dice – avevo intenzione di studiare. In Perù avevo finito la scuola a sedici anni, ma qui mi hanno messo in classe con ragazzi di tredici-quattordici anni. Non capivo bene la lingua, così a dicembre ho lasciato la scuola, continuando però a studiare l'italiano ancora per un anno. Mi sono messo a cercare lavoro e ho conosciuto la vera vita qui a Napoli, la solitudine, lo sfruttamento...".

Da alcuni anni Francisco lavora in un ristorante di sushi dove le cose vanno meglio. I titolari sono napoletani. Francisco lavora insieme al fratello e ad altri tre amici peruviani. Ha il contratto di lavoro. Ha i documenti di soggiorno in regola poiché è arrivato da minorenne, ma è ancora molto legato alle persone che l'hanno cresciuto in Perù, le sorelle della madre e soprattutto la nonna. Le aiuta economicamente e vorrebbe stare più tempo con loro. In dieci anni è tornato in Perù solo tre volte, per un periodo di uno o due mesi.

I genitori di Francisco sono separati. Il padre è a Napoli da venti anni, la madre da dodici. Entrambi vivono a Pianura. Il padre ha lavorato a lungo come cameriere e adesso fa l'autista di un avvocato. La madre vive in affitto con un contratto regolare nel centro storico di Pianura. Anche il fratello vive in affitto, insieme alla compagna peruviana, sempre a Pianura. Non ha però un contratto regolare e ha dovuto stabilire la propria residenza dalla madre, così come lo stesso Francisco, che ha da poco preso casa nel quartiere insieme alla compagna salvadoregna e al figlio appena nato. La casa di Francisco era da ristrutturare. Ha dovuto fare i lavori a proprie spese e adesso paga 350 euro al mese, ma il proprietario ha rifiutato di fargli il contratto. "C'è una camera da letto, una stanzetta per il bimbo, un piccolo salotto e una cucina – racconta –. L'unico difetto è l'umidità. Le finestre sono piccole e c'è poco ricambio d'aria. Le bollette sono intestate al proprietario, le pago a lui, tranne l'acqua che in questa zona non si paga".

Mentre ristrutturava la casa, Francisco ha ceduto l'appartamento a un connazionale arrivato da poco in città con la moglie e due figli. In quel momento Francisco viveva ancora con la madre. Ha letto la richiesta di aiuto pubblicata su Facebook e ha contattato la famiglia, offrendole di stabilirsi nella casa ancora incompleta ("c'era il gas, ma non c'era

ancora la luce”) per circa un mese. In quel tempo l'uomo ha trovato un lavoro e una sistemazione per la sua famiglia e così Francisco è potuto entrare in casa nella data stabilita.

“La maggior parte dei peruviani che conosco – dice – abitano al piano terra o negli scantinati. Anche la mia casa è così, un tempo era uno scantinato. Io non ho un contratto, ma so anche di persone che preferiscono affittare a nero in modo da pagare di meno. A Pianura c'è tanta umidità, al piano terra ancora peggio e questo a mio figlio fa male. Presto cambierò casa, ma prima devo organizzarmi bene”.

Un catenaccio alla porta

Pierre è il presidente di un'associazione senegalese a Napoli che organizza attività culturali e soprattutto assistenza per i propri connazionali. Anche lui si sofferma sulle conseguenze della diffusissima pratica di non stipulare regolari contratti d'affitto. “I senegalesi – dice Pierre – affittano le case anche a nero perché il proprietario spesso non vuole fargli il contratto, non vuole pagare le tasse. Molti proprietari non danno alternativa: o prendi o lasci; tanto troveranno sempre qualcuno. La conseguenza è che le persone sono costrette a dichiarare la propria residenza dove non dormono, dove non vivono, o addirittura comprano la residenza attraverso intermediari, sia italiani che stranieri. Poi spesso i senegalesi non si curano di farsi rilasciare la ricevuta del pagamento mensile e così accadono casi come quello con cui siamo alle prese in questi giorni. Un proprietario ha buttato fuori di casa una nostra connazionale perché sostiene che non gli paga l'affitto da un anno”.

Il caso è questo. Una donna senegalese ritorna a Napoli dopo un soggiorno in Senegal e trova la porta della casa, dove abitava da cinque anni, chiusa con un catenaccio. Non le viene data nemmeno la possibilità di ritirare le sue cose. Il proprietario sostiene che non paga l'affitto, mentre la donna dice che lui non le ha mai rilasciato le ricevute. Ora il proprietario non risponde più al telefono e l'associazione sta cercando almeno di costringerlo ad aprire la casa per recuperare gli averi della donna: non si sa nemmeno se siano ancora nell'appartamento. L'avvocato della donna ha fatto un esposto, mentre i carabinieri dicono che la donna non può fare la denuncia perché non esiste un contratto d'affitto. “Ma lei vive là da cinque anni – dice Pierre –, se mi chiamano a testimoniare lo dirò. Io ho mangiato lì, sono andato a trovarla più di una volta, inoltre lei chiede solo di recuperare le

sue cose. Adesso abita da amici. Stiamo trattando per riuscire a fare da garanti nei confronti del proprietario. Spesso i nostri connazionali non si tutelano adeguatamente, perché se tu non hai un contratto di casa devi capire quali possono essere le conseguenze. Se paghi, devi sempre lasciare traccia dei pagamenti. Noi in Senegal basiamo tutto sulla fiducia, sulla parola. Ma questo nostro costume qui non va bene”.

L'iscrizione dei richiedenti asilo

Il tema dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo esemplifica molte delle contraddizioni delle attuali politiche migratorie in Italia.

Le modifiche dell'art. 4 del decreto legislativo 142/2015, apportate dall'art. 13 del decreto 113/18 sono state ritenute dalla Corte Costituzionale incompatibili con le disposizioni costituzionali e del diritto internazionale da numerosi giuristi. Prima ancora dell'intervento della Consulta, numerosi tribunali, tra i quali quelli di Firenze, Bologna e Genova, avevano disposto l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo accogliendo i ricorsi d'urgenza. L'appello [#dirittincomune](#)^[3] promosso da ActionAid e ASGI e sottoscritto da otto sindaci e da numerose organizzazioni della società civile, ha contribuito a diffondere questo punto di vista e garantire l'effettività del diritto alla residenza.

Il 9 luglio 2020 la Corte costituzionale ha giudicato “irragionevole” la norma che preclude l'iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo, cassando il divieto. A quel punto, il governo si è trovato costretto a intervenire, reintroducendo il diritto alla residenza per i richiedenti asilo.

Allo stesso tempo, le restrizioni introdotte dal Pacchetto sicurezza del 2009 ostacolano la possibilità di ottenere una residenza come senza fissa dimora alle persone a cui questa è negata sulla base dell'articolo 5. Questo produce effetti gravi, in particolare sulle persone straniere, che spesso si vedono rifiutare dalle questure – in maniera del tutto illegittima – il rinnovo del permesso di soggiorno.

Emmanuel è un rifugiato politico nigeriano che abitava a Castel Volturno. H. ha perso due dita di una mano in un incidente e non riuscendo più a esercitare il mestiere di sarto ha cominciato a lavorare come

³ <https://www.actionaid.it/informati/notizie/appello-diritti-dei-richiedenti-asilo>

muratore. Emmanuel parla male l'italiano e non sapeva farsi valere con i capicantiere. Poi un giorno un ragazzo a cui aveva prestato la bicicletta, per sdebitarsi l'ha chiamato a lavorare nella ristrutturazione di un appartamento a Posillipo. Il capomastro l'ha preso a ben volere e gli ha suggerito di chiedere l'invalidità. Ma alla Asl non hanno voluto avviare la pratica, perché Emmanuel, pur essendo un rifugiato, non ha ancora ricevuto materialmente il permesso di soggiorno. Il capomastro allora l'ha convinto ad affittare una casa a Pianura per fare lì la residenza e risolvere la questione. Emmanuel non ha trovato nessuno che gliela affittasse: quando vedevano la mano senza dita, i proprietari pensavano che non riuscisse a lavorare e quindi non potesse pagare la pigione. Il capomastro a quel punto l'ha preso a lavorare con lui stabilmente e l'ha ospitato nella sua casa a Pianura, chiedendogli 100 euro al mese per il mangiare. In tre-quattro mesi Emmanuel ha messo un po' di soldi da parte e ha fatto l'iscrizione anagrafica stabilendo la residenza a casa del suo capomastro. Adesso sta cercando casa e finalmente ha avviato le pratiche per l'invalidità.

L'immigrato acquista casa (ma non al sud)

Per molti immigrati la casa, subito dopo il lavoro, costituisce l'obiettivo principale da conseguire per poter restare in Italia. L'acquisto di un'abitazione rappresenta non solo l'uscita dall'incertezza dell'affitto, ma anche la possibilità di maggiore connessione con il contesto di approdo, in quanto agevola il ricongiungimento familiare. Secondo le stime dell'Istituto Scenari Immobiliari sulla condizione abitativa dei migranti nel 2019 – riportate nel Dossier statistico sull'immigrazione 2020, a cura del centro studi e ricerche Idos, in collaborazione con il centro studi Confronti – il 63,6% vive in affitto, il 21,8% in una casa di proprietà, il 7,4% presso il luogo di lavoro e il 7,2% presso parenti o altri connazionali.

Nel 2007 si è raggiunto il picco degli acquisti immobiliari effettuati da immigrati, il 17,6% del totale nazionale, grazie anche alla facilità di accesso al credito bancario. Da quel momento il numero è calato fino al 2014, complice la crisi economica e la maggiore difficoltà di accesso al credito bancario. Nel quinquennio 2015-2019 gli acquisti sono tornati a crescere. Nel 2019 le compravendite realizzate da stranieri sono state 55 mila (+7,8% annuo), con un'incidenza sul totale dell'8,9%, la più alta dal 2013. Il 60% degli scambi è stato effettuato da stranieri est-europei, poi da asiatici del subcontinente indiano

(14,2%) e cinesi (13,8%). In 9 casi su 10 si tratta di appartamenti condominiali in contesti residenziali di tipo economico, con uno stato di conservazione discreto. La forbice dei prezzi va da 70 mila a 130 mila euro. La superficie media acquistata è intorno ai 55 metri quadrati. Nel Nord Italia è localizzato il 76% degli acquisti, nel Centro il 20%, mentre soltanto il 4% ha luogo al Sud e nelle Isole.

La crisi economica causata dall'emergenza Covid e la conseguente stretta sui mutui, unita alle incerte prospettive dell'occupazione, hanno drasticamente ridotto la stima del numero di acquisti di immobili residenziali da parte di stranieri nel 2020. La domanda da parte di stranieri si è prevalentemente orientata all'affitto, con difficoltà che vanno dal reperimento degli alloggi (a causa sia dei pregiudizi dei proprietari, sia della carenza di tipologie di casa richiesta), ai canoni elevati (per gli immigrati spesso ritoccati verso l'alto), ai contratti irregolari, alla scarsa qualità degli immobili e anche alla difficoltà a ottenere garanzie come la fidejussione.

Un mutuo da pagare

La storia di Roza testimonia di ulteriori sfumature nel complesso rapporto degli stranieri con l'abitazione. Roza ha 61 anni, viene dall'Ucraina e abita a Soccavo da sette anni. È sposata con un italiano dal 2014, ma vive a Napoli fin dal 2007. In Ucraina ha perso il marito, morto a 35 anni. Aveva inizialmente deciso di trasferirsi in Grecia, dove si erano stabilite due sue amiche, ma il consolato non le ha concesso i documenti. Sono passati altri tre anni prima della sua partenza per l'Italia. Roza, infatti, ha deciso di aspettare che il figlio convolasse a nozze. Nel luglio 2007 il figlio si è sposato e a settembre lei è partita per l'Italia.

I primi giorni a Napoli li ha passati in casa di un'amica in piazza Garibaldi. Poco dopo ha cominciato la sua prima esperienza di lavoro. “La mia amica – racconta Roza – mi ha trovato lavoro in casa di una famiglia a Fuorigrotta, ma è durato poco, mi hanno trattato malissimo. Mi hanno pagato solo 25 euro per due settimane. Una mattina sono andata fuori alla chiesa di San Vitale, vicino piazza Leopardi. Non sapevo cosa fare. Ero seduta su una panchina, avevo deciso di lasciare il lavoro. Avevo con me la valigia. Poi è successo un miracolo... Una signora con un passeggino si è fermata. ‘Cosa è successo?’. Io piangevo. Ero spaventata. ‘Tu non devi preoccuparti – mi ha detto –. Vieni a casa mia, io lavoro giorno e notte da una signora’. Era ucraina, faceva la badante. ‘Stai tranquilla – ha detto –, io abito con questa

nonna...'. E così sono andata da lei. Abbiamo parlato a lungo, poi lei mi ha trovato un lavoro. A Chiaiano, come badante. Ho abitato lì per tre mesi. Poi la signora è finita. Questa mia amica mi ha trovato un altro lavoro, a Bagnoli. E lì ho lavorato per tre anni con un signore. Una bella famiglia. Ho fatto il permesso di soggiorno, mi hanno fatto il contratto, ho preso la residenza a casa loro. Anche mio figlio è venuto a trovarmi lì. Poi il signore ha avuto l'ictus, è stato sette mesi a letto. Io l'ho accudito, abitava da solo. È morto a luglio 2010. Il permesso di soggiorno è arrivato a settembre e così sono andata al mio paese dopo tre anni”.

Dopo questa esperienza, Roza trova un altro lavoro come badante, a casa di una signora novantenne. In quella occasione incontra il futuro marito, nipote della signora. Anche lui vedovo, ha vent'anni esatti più di lei. Nel 2013 vanno a vivere insieme a casa di lui, l'anno dopo si sposano. Lui è in pensione, faceva l'imbianchino. Adesso lei lavora come domestica, quasi sempre in nero. Non può più fare la badante giorno e notte. La sua maggiore preoccupazione è il mutuo della casa dove vive, che va pagato per altri dieci anni. Il marito ne ha 81 e non ha figli. Gode di buona salute, ma Roza è in pensiero, vorrebbe riscattare prima la casa ma non dispone di soldi a sufficienza. Allo stesso tempo, sente l'esigenza di passare più tempo in Ucraina. “Vorrei stare lì almeno quattro, cinque mesi. Ho ancora i genitori in Ucraina. Papà e mamma hanno quasi 90 anni”.

Il contratto: nella stamberga

Tatiana è un riferimento per molte donne bielorusse a Napoli. “Sto qui da tanti anni – racconta –, tutte dicono che sono molto positiva, quando le persone vengono da me trovano sempre una risposta”. Dieci anni fa ha fondato un'associazione che fornisce aiuto e consulenza alle connazionali, molte delle quali hanno attualmente grosse difficoltà per avere la residenza. “Pochi giorni fa – racconta Tatiana – una signora di Soccavo accudita da Renata è morta. Renata è bielorusca, è una persona istruita, più che una badante era apprezzata dalla signora per la sua compagnia. Stava con lei da otto anni, era diventata una persona di casa. Poi all'improvviso la signora è morta. Renata aveva la residenza presso di lei. È vero che ha una casa in affitto a Soccavo, ma non ha un contratto di locazione, e illegittimamente non è consentito che abbia lì la residenza. Proprio in questo periodo stava aspettando il permesso di soggiorno. Dopo il funerale ha parlato con i figli della signora che l'hanno rassicurata: per il momento non hanno

intenzione di vendere la casa, quindi Renata può mantenere lì la sua residenza”.

In questo frangente di tempo, Tatiana ha già fatto partire il passaparola per trovare un altro lavoro a Renata. “La sua situazione – spiega – purtroppo non è rara di questi tempi. Molte persone hanno difficoltà a prendere la residenza e ci sono anche quelli che la offrono a pagamento. Sulle chat molti scrivono che ne hanno bisogno per avere il permesso di soggiorno e che sono disposti a pagare... Purtroppo la maggior parte degli affitti in città sono in nero, anche se paradossalmente sono le case più dignitose. Se vuoi il contratto di affitto, infatti, ti offrono dei 'buchi' invivibili: il piano ammezzato, il pianterreno, il seminterrato pieno di muffa... In questi posti i proprietari ti fanno il contratto, anche se dichiarano comunque di meno. A quel punto puoi farti una residenza, ma vivrai in appartamenti quasi inabitabili...”.

È raro, dice Tatiana, che nella comunità bielorusca, composta soprattutto da donne, qualcuno affitti una casa grande per vivere insieme ad altre persone. Di solito si preferisce vivere da soli, per evitare le problematiche della convivenza. Oppure si subaffitta a persone della stessa nazionalità. Ci sono quelli che affittano solo agli uomini e altri solo alle donne. Appena arrivate, le persone trovano ospitalità anche per una settimana gratis da qualche connazionale. Oppure affittano un posto letto a cinque euro, pagando in debito: quando trovano un lavoro pagheranno il dovuto. “Per gli uomini è più difficile – dice Tatiana –, perché raramente fanno i badanti. Di solito trovano lavoro nell'edilizia o come giardinieri. Però ci vuole tempo, le donne trovano lavoro prima. Qualcuno si scoraggia e comincia a bere. Allora la stessa comunità che ti ha accolto comincia ad allontanarti. Mi si stringe il cuore quando questo accade, soprattutto quando si tratta di giovani”.

La residenza perduta

Le difficoltà di accesso alla residenza, tuttavia, non riguardano solo i cittadini stranieri, ma anche una parte della cittadinanza italiana, in particolare coloro che vivono in case occupate. Dal 2014 l'articolo 5 del decreto 47 che porta la firma di Maurizio Lupi, allora ministro delle infrastrutture e dei trasporti del governo Renzi, stabilisce che «chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non possa chiedere la residenza né l'allaccio delle utenze». Le conseguenze di questa norma sono profonde e gravissime, dal momento che la residenza è il presupposto per l'esercizio di fondamentali diritti

della persona e per l'accesso a numerosi servizi pubblici.

Introdotta per fornire una corrispondenza il più possibile fedele tra la popolazione presente sul territorio e la sua rappresentazione di diritto, la registrazione anagrafica è stata impiegata storicamente come dispositivo di selezione dei soggetti ritenuti “meritevoli” (di essere registrati e quindi di esercitare i propri diritti) da quelli non meritevoli. Senza andare troppo indietro nel tempo, basti pensare che negli anni Novanta il Viminale è stato costretto a emanare ben due circolari per specificare che negare la residenza a persone prive di un lavoro stabile, che vivono uno spazio abitativo non ritenuto adeguato, sono senza fissa dimora o hanno precedenti penali, costituisce una pratica del tutto illegittima.^[4]

Si veda, per tornare al presente, il caso di Tommaso, cinquantenne italiano che da 25 anni abita in uno scantinato occupato all'interno di un complesso di case di edilizia pubblica nel rione Traiano, quartiere Soccavo. Nel 1995 Tommaso aveva lasciato la casa della madre, sempre nel rione, per andare a occupare un appartamento a Pianura insieme alla compagna. “Come giovane coppia – racconta – avevamo fatto domanda per la casa popolare. Ce l'avevano assegnata ad Afragola, ma poi è stata occupata. Quando sono andato dal sindaco di Afragola a protestare, mi ha detto che gli occupanti stavano dentro da più di due anni e ormai avevano acquisito un diritto. Lui non li poteva cacciare. Mi è rimasto in mano solo il decreto. Poi ho fatto altre domande ma non ci hanno mai più chiamato”.

A Pianura Tommaso e la compagna restano solo un anno. È un'occupazione collettiva, in via Cannavino, che riguarda quasi duecento case nuove. “Ci diedero lo sgombero da lì – continua –, così andammo a occupare un'altra casa, questa però la lasciammo quasi subito. Poi arrivammo nel rione Traiano, in questo stabile dove abitiamo adesso. Le case erano tutte degli assegnatari, restavano le cantinole. Entrai e mi feci la casa. Prima però feci il giro degli inquilini, porta a porta, per avvisarli di quello che stavo facendo. Così, insieme ai lavori per la casa, sistemai anche le loro cantinole. Abbiamo preso pure una condanna, io e mia moglie: otto mesi. Abbiamo fatto il processo ma non ci diedero lo sgombero perché mia figlia era invalida. Stiamo qui dal '97, questa è la nostra casa”.

Nella sua casa-scantinato Tommaso paga le bollette e fino a qualche mese fa aveva la residenza. Poi l'anno scorso, per un reato commesso quattordici

⁴ E. Gargiulo, *L'appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalente interpretative e conflitti politici*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo n. 2/2019, pag. 62

anni fa, è dovuto andare in carcere per nove mesi. “Non dovevo andarci – dice –, era un mandato vecchio, per un furto, avrei dovuto fare i domiciliari o un affidamento ai servizi sociali, invece la questura mi ha segnalato come ‘elemento pericoloso’ e per questo mi hanno mandato a Secondigliano”.

All'uscita dal carcere Tommaso scopre di avere perso la residenza. Gli è stata assegnata infatti una residenza di prossimità. “Quando sono andato in carcere – spiega –, automaticamente mi hanno dato il domicilio lì, dopodiché il giudice mi ha rimesso in questo appartamento. Il Comune però non mi ha più dato la residenza! Dicono che non ho il contratto di locazione, però pago la luce, il gas... Ora qui figura solo mia moglie, io ho la residenza ‘nei pressi’. Ma che significa? Ho sempre tenuto la residenza qua. Sui documenti risulta ancora che ho la residenza a questo indirizzo...”. Sono appunto gli effetti dell'articolo 5 del decreto Lupi.

Qualche anno fa anche la figlia di Tommaso ha occupato un appartamento nello stesso stabile. “Morì un anziano assegnatario – racconta Tommaso – e la sua famiglia restituì le chiavi all'istituto [delle case popolari]. Qualche giorno dopo mia figlia si mise dentro l'appartamento con i suoi tre figli. L'istituto gli ha dato la ricevuta e adesso sta aspettando la residenza. Per soli venti giorni non è riuscita a entrare nella sanatoria. Sta pagando 200 euro al mese, ma quando la regolarizzano non dovrebbe arrivare a 50. Lei ha un contratto a tempo indeterminato, ma solo di un'ora al giorno. Lavora con la stessa ditta da dieci anni. Guadagna 400 euro al mese”.

Un altro figlio di Tommaso vive poco distante, in un altro scantinato del rione Traiano, con la moglie e i cinque figli. “È entrato otto anni fa – dice Tommaso –, la casa è messa peggio di qua. Due stanze, una cucina e basta. Ma non ci sono finestre. Ci sono un sacco di famiglie negli scantinati di quell'edificio, ma nessuno viene a sgomberarli. Dove li metterebbero altrimenti?”.

La storia di Paolo e Titti

Paolo, Titti e i loro cinque figli occupano un edificio in via Nerva, la strada del mercato del rione Traiano, una grossa area triangolare delimitata sugli altri due lati da via Adriano e dal viale Traiano. Qualche metro prima di imboccare via Nerva, c'è la Rsa (Residenza sanitaria assistita) della Asl Napoli 1. Alle spalle, separato da alcune reti metalliche arrugginite, c'è un piccolo cortile su cui affacciano tre edifici a un piano. In uno di questi edifici di proprietà della Asl,

un tempo casa del custode ma disabitato da quindici anni, si è sistemato Paolo con la sua famiglia.

Paolo è di Acerra, Titti del rione Traiano. Hanno poco meno di quarant'anni e si sono conosciuti nel nord Italia, dove Paolo viveva da quasi dieci anni. La sua famiglia si era trasferita lì quando era bambino, per seguire il capofamiglia, operaio in una fabbrica. Anche Paolo era entrato in fabbrica, proprio quando il padre aveva dovuto ritirarsi per un incidente sul lavoro.

Nel 2008 i due ragazzi decidono di tornare a Napoli. In un primo momento vanno a vivere al rione Traiano, poi si trasferiscono a Pianura, in una casa abusiva da 400 euro al mese. Ma il negozio dove lui aveva trovato posto come salumiere chiude, così tornano nel rione, a casa della madre di lei.

Paolo rimane senza lavoro, poi accetta la proposta di un amico e si mette a spacciare. Viene arrestato dopo tre giorni. Finisce in carcere, a Poggioreale e poi in Sicilia. Titti, che è di nuovo incinta, rimane a vivere dalla madre. Lo vedrà solo due volte in un anno e mezzo, usando per i viaggi i soldi che lui le manda dal carcere, dove nel frattempo ha imparato un altro mestiere: il barbiere.

Nel 2014 Paolo torna in libertà e si rimette a cercare lavoro, ma riceve solo porte in faccia. "Lo stesso pomeriggio dell'occupazione – racconta la moglie – alcuni assistenti sociali si sono presentati a casa sostenendo che i bambini non potevano stare in una casa occupata e che se non ce ne andavamo subito sarebbe stata avviata una pratica per toglierceli. Quello che ci fa rabbia è che prima, quando noi segnalavamo che non potevamo stare in sette a casa di mia madre, nessuno ha detto niente. Ora che i miei figli hanno un tetto sulla testa, dicono che qui non ci possono stare. Allora era meglio quando stavamo in una casa abusiva, o in cinque nella stessa stanza?".

Circa un anno fa Paolo è stato arrestato per spaccio ed è tuttora in galera. Titti continua a vivere con i figli nella casa occupata, con una denuncia sulle spalle. Ha la residenza di prossimità presa grazie al Caf del centro sociale Cap80126 (probabilmente, in quanto ha tre figli, è considerata "meritevole di tutela" alla luce delle deroghe al decreto Lupi), ma questo non vuol dire che i suoi problemi siano finiti. Ha chiesto gli allacci di acqua ed elettricità ma i gestori si rifiutano di farglieli e si è dovuta allacciare abusivamente alla Rsa. Inoltre, continua a essere sotto la lente del tribunale dei minorenni perché la sua casa è considerata inagibile. Il prossimo settembre Paolo dovrebbe ottenere gli arresti domiciliari con affidamento ai servizi sociali, ma gli hanno detto che non potrà averli se continua a vivere in una casa occupata, anche se dovessero concedergli la residenza di prossimità. A questo punto, se Titti non trova subito una casa con

un contratto di affitto regolare, suo marito rischia di non poter uscire di galera.

Alle origini del Traiano

Il rione Traiano sorge al principio degli anni Sessanta, nel quartiere Soccavo, zona ovest della città. Doveva essere un rione in gran parte di edilizia pubblica per circa trentamila persone di estrazione sociale mista, ma già nel 1970 ne ospita più di cinquantamila con alti indici di affollamento. L'intervento del Traiano è il più rilevante tra quelli di edilizia pubblica fino a quel momento realizzati in città: il più grande tra i ventotto quartieri CEP (Coordinamento di Edilizia Popolare) previsti in Italia. A dispetto delle idee iniziali, però, il quartiere si converte presto in un dormitorio privo dei servizi essenziali e isolato dal resto della città.

Al centro del rione, dove abitano impiegati e professionisti, si concentrano i pochi negozi. Man mano che ci si allontana, le abitazioni sono occupate da operai ed ex baraccati provenienti dagli insediamenti informali di via Marina, alle spalle del porto. Per quasi dieci anni, compresi tra la nascita del rione e l'impianto della rete dei servizi, il Traiano è un luogo inospitale. I valloni che avrebbero dovuto costituire il nucleo verde vengono abusivamente riempiti di detriti provenienti dai cantieri edili di tutta la città. In seguito cominciano a circolare i primi mezzi pubblici e vengono completate le strade che collegano il Vomero, Soccavo e Fuorigrotta, rendendo il Traiano un luogo di transito. Proprio in quegli anni, dal punto di vista abitativo, cominciano le difficoltà.

Già dalla fine degli anni Settanta, la manutenzione delle case da parte degli enti proprietari è insufficiente. La mancata ristrutturazione degli edifici, la poca cura degli spazi comuni, le quotidiane disfunzioni si accumulano. Senza attenzione alle esigenze degli abitanti, ogni nuova costruzione diventa semplicemente un tampone, lasciando alla lunga poco altro che palazzoni cadenti in mezzo a strade desolate. Intanto, i figli delle prime famiglie arrivate nel quartiere, per quanto giovani, cominciano a formare a loro volta una famiglia, così una seconda generazione di abitanti è pronta a reclamare autonomia abitativa.

Dopo il terremoto del 1980 la situazione degenera. Molti sfollati di altri quartieri vengono mandati nelle poche palazzine del Traiano in cui ancora c'è posto, altre persone arrivano pensando di trovare una sistemazione più dignitosa rispetto a quella che hanno avuto fino a quel momento. L'emergenza

abitativa dà il colpo di grazia al progetto iniziale. Vengono costruite nuove case, rimandando a data da destinarsi gli investimenti su infrastrutture e servizi. Quella data non arriverà mai, ma nel frattempo si cominciano a occupare gli scantinati.

All'inizio questo tipo di occupazioni sono solo uno strumento per costringere le istituzioni a concedere nuove abitazioni, che solo in piccola parte verranno ottenute nell'area nord della città. Col tempo, molte di quelle sistemazioni di fortuna diverranno definitive. I cosiddetti "scantinatisti" cominciano a mettere a nuovo gli spazi occupati o acquistati per pochi milioni, spesso ricevuti in prestito. Seminterrati e cantine vengono arredate, gli abitanti imparano le tecniche per deumidificarle, impiantano porte e finestre trasformandole in case sotterranee in cui si "sistemano" e crescono. Incapaci di garantire soluzioni alternative, le istituzioni cominciano ad assegnare i certificati di residenza nei nuovi alloggi. Sottoscriveranno, in questo modo, pur di non affrontare la situazione, un contratto sociale con migliaia di famiglie, condannandole a vivere in cantina per il resto della loro vita.

In quegli anni, Armando A. è studente in architettura. Abita nel centro storico, con la compagna e i due figli. Il terremoto gli porta via la casa, e altre in affitto, in città, non se ne trovano. Per quelle rimaste libere, i proprietari chiedono il versamento di dieci ma anche quindici milioni a fondo perduto. Una tangente che moltiplicata per i venti-trentamila appartamenti coinvolti, dà l'idea delle enormi speculazioni sulla casa compiute fin dai mesi successivi al sisma. Ma Armando quei soldi non li ha, e così decide di occupare.

Una mattina si trova a passare per il rione Traiano insieme a due amici, nota un palazzo finito all'esterno, ma i cui lavori sono stati lasciati in sospeso. Dentro non c'è nulla, se non le scale e i pavimenti. Dopo qualche ora è già dentro, con la sua e un altro paio di famiglie. In pochi giorni il palazzo si riempie, tanto che gli occupanti stabiliscono delle regole per l'insediamento: prima i terremotati, con certificato di inagibilità, poi le giovani coppie senza casa, le persone in emergenza abitativa e poi basta, perché nel palazzo non c'è più posto. "Tecnicamente – dice Armando – l'edificio era ancora in costruzione, a opera dell'ente Risanamento, su commissione del comune di Napoli. Ma i lavori erano fermi. È un palazzo che già allora aveva subito tre varianti: prima ci dovevano stare gli uffici, poi le case, poi non so che cosa. Di fatto passavano gli anni e non facevano niente".

Dopo l'occupazione, per la gente di via Adriano comincia la lotta. Prima con il Comune, per ottenere le delibere che riconoscano l'insediamento e soprattutto concludano l'opera di costruzione. Poi quella per l'imposizione di un canone sociale, che

sia proporzionato al salario delle famiglie occupanti. Armando ricorda i mesi passati a dormire vestiti, in un unico materasso matrimoniale appoggiato per terra, con tutta la famiglia, circondati da polvere, mattoni, calce e attrezzi da lavoro. La battaglia più dura è con l'ente Risanamento, che prova in ogni modo a cacciarli, fino a che non raggiunge un accordo con il Comune, che compra il palazzo a un prezzo altissimo, riconoscendo all'ente anche un risarcimento danni, che sarà pagato dagli inquilini con una cifra mensile dovuta per anni. "Col tempo – spiega Armando – questo è diventato il palazzo dalle uova d'oro. Al pian terreno e al sottoterra, anni fa, provai a fare un centro sociale-biblioteca, in uno spazio di seicento metri quadrati che adesso è occupato da un bar, un centro scommesse, sedi di partito... Il centro è andato avanti finché ci abbiamo fatto attività spontanee. Ma la biblioteca non è mai partita, perché i partiti volevano le proprie sedi lì dentro. Dopo sono venuti il bar e il centro scommesse, attività che macinano soldi e pagano un canone ridicolo, sfruttando le nostre battaglie di un tempo".

Un accordo di programma

I numeri sulla "questione casa" a Napoli e provincia sono quelli di un disastro infinito. Un'indagine dell'Unione Inquilini segnala, solo in città, 17 mila persone in emergenza abitativa e 2.500 sfratti esecutivi, di cui quasi 2 mila per morosità incolpevole. Dei soldi incassati dalla vendita del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, quasi la metà sono finiti nelle tasche dell'ex gestore del patrimonio comunale (Alfredo Romeo), mentre nessuna risorsa è stata destinata al vecchio e nuovo bisogno casa. Nel frattempo fallivano centinaia di mutui casa con tanto di intervento del Tribunale fallimentare e, per quanto riguarda gli affitti, in totale assenza di qualsiasi misura calmierante, il numero delle abitazioni locate a nero diventava uno dei più alti d'Italia. A fronte di questo dato, a partire dal 2009, mentre aumentavano le domande per il sostegno all'affitto, diminuivano i fondi stanziati dal governo e dalla Regione. L'Unione inquilini segnala almeno 25 mila case vuote sul territorio comunale, per un totale di 75 mila vani che potrebbero risolvere, con un intervento pubblico (requisizione, imposizione di fitto calmierato, equo-canone), il problema di migliaia di famiglie.

Intanto nell'aprile 2020 Regione e Comune hanno redatto un accordo di programma per il rilancio delle politiche abitative. L'accordo si avvale di risorse già stanziata in precedenti accordi del 1994 e del 2007, per un importo complessivo di circa 107

milioni di euro. La rimodulazione del programma dovrebbe consentire di realizzare il recupero urbano a Soccavo-Rione Traiano e Ponticelli (periferia est), nonché interventi di sostituzione in aree di edilizia residenziale pubblica molto degradate attraverso la realizzazione di nuovi alloggi, servizi, attrezzature e aree verdi, con la realizzazione ex novo di 124 alloggi a Soccavo. Entro tre anni dalla sottoscrizione dell'accordo si dovrebbero avviare i lavori di tutte le opere. "Con questo atto – ha dichiarato l'assessore regionale Discepolo – si avvia finalmente a soluzione un programma avviato oltre venticinque anni fa".

Niente residenza, niente diritti

Ma i tempi lunghi – a Napoli talvolta lunghissimi – con i quali si concretizzano le politiche urbane, non agevolano certo la soluzione dei problemi più urgenti, quotidiani, con i quali si confronta una fetta importante della popolazione, quella socialmente più fragile ed economicamente precaria.

Mariarca e Pino hanno occupato una casa nel 2017 a Pianura, in una palazzina fatiscente e abbandonata alle spalle di via Cannavino. La coppia ha tre figli piccoli. Pino fa saltuariamente il fabbro, Mariarca non lavora. Non hanno mai avuto notifiche di sgombero, perché sembra che la proprietà non si interessi dell'edificio. Quando sono entrati nell'appartamento hanno trovato un fucile a pompa e una pistola che hanno consegnato alla polizia. Fino al 2018 avevano la residenza nella casa dove viveva in affitto la mamma di Mariarca, sempre a Pianura. Poi lei è morta e loro volevano subentrarle, ma il proprietario dell'appartamento chiedeva 600 euro al mese, più due mensilità anticipate, così sono rimasti nella casa occupata che intanto avevano reso abitabile.

In questo modo però hanno perso la residenza. Hanno provato a fare l'iscrizione anagrafica come senza fissa dimora, indicando il luogo in cui sono domiciliati (la casa occupata) ma non sono riusciti a ottenerla. Da quasi tre anni sono quindi senza residenza e di conseguenza privi di alcuni diritti essenziali (per esempio, non hanno il medico di base). Inoltre, durante la prima fase della pandemia, non hanno potuto richiedere i bonus alimentari del Comune e sono andati avanti solo grazie all'aiuto della chiesa e di un gruppo di associazioni e centri sociali riuniti sotto il cartello Area Flegrea Solidale.

Nessuno dei due, in quanto privi dell'iscrizione anagrafica, ha diritto al reddito di cittadinanza, e nemmeno possono iscriversi alle graduatorie delle case popolari. La scuola dei loro figli li convoca

spesso per intoppi burocratici che riguardano, per esempio, i bollettini della mensa o le gite scolastiche, problemi che riescono a superare solo grazie alla buona volontà del dirigente scolastico. Il più grande dei figli è molto bravo a giocare a calcio, ma non ha potuto partecipare a un torneo internazionale con la sua squadra perché non ha potuto fare la carta di identità.

Occupare al tempo del decreto Lupi

Sono state quasi mille le domande per il bonus spesa rifiutate dal comune di Napoli (su circa 18 mila) perché i richiedenti sono stati considerati non residenti – in gran parte occupanti casa e inquilini a nero –, nonostante il sindaco de Magistris avesse preso l'impegno affinché a Napoli non ci fossero più persone "invisibili" senza residenza, un impegno tradotto in due delibere sull'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora (n. 1017 del 30/12/2014; n. 120 dell'1/3/2016), mai rese pienamente operative dagli uffici comunali.

A Soccavo, nella IX Municipalità, ha sede l'Anagrafe centrale comunale. Esistono poi gli sportelli in tutte le altre municipalità, ma è alla IX che spesso vengono dirottati i casi più spinosi. Per esempio, racconta la volontaria di una associazione che assiste migranti e senza fissa dimora, "nel 2019, quando la residenza di prossimità è andata a sostituire la residenza virtuale per i senza dimora, molti uffici periferici non erano ancora pronti e le pratiche sono state dirottate all'ufficio di Soccavo".

Le persone che hanno occupato appartamenti vuoti dopo l'emanazione del decreto Lupi (2014), non hanno diritto all'iscrizione anagrafica nella loro residenza reale, ma possono essere iscritte come senza fissa dimora. Per questo tipo di iscrizione è necessario presentare agli uffici una relazione socio-ambientale in cui viene ricostruita la storia della persona e tutte le vicende che l'hanno portata alla situazione presente. È una relazione che dovrebbero fare gli assistenti sociali del Comune, ma che spesso si trovano a redigere i volontari delle associazioni appositamente autorizzate a occuparsi di tali questioni⁵. "Per quanto riguarda gli occupanti 'senza titolo', però – sostiene un altro

⁵ Gli organismi del terzo settore appositamente selezionati sono accreditati dall'amministrazione comunale (Servizio politiche di inclusione sociale – Città solidale) per l'esercizio delle seguenti funzioni: accompagnare il cittadino presso l'Ufficio Anagrafe; partecipare all'elaborazione della relazione socio-ambientale fornendo ogni elemento ritenuto utile all'accertamento dei requisiti; mettere a disposizione i propri recapiti per la ricezione della corrispondenza.

volontario –, si è stabilito in uno dei tavoli istituzionali che periodicamente le associazioni richiedono all'amministrazione, che le associazioni stesse non avrebbero più fornito questa relazione, dal momento che gli occupanti, al contrario dei senza dimora, hanno una casa e quindi non devono dimostrare nulla".

La prassi degli uffici ha frapposto però numerosi ostacoli. Nella IX municipalità, spiega il volontario, gli impiegati pretendono di ricevere comunque tale relazione. Inoltre, l'iscrizione può essere fatta solo da occupanti di appartamenti comunali, come quelli costruiti in base alla legge 219/81, non da occupanti di case ex IACP (che nel rione Traiano sono in gran numero). A questi ultimi, infatti, viene negata l'iscrizione di prossimità su disposizione della Regione, che ha assunto la gestione di questi complessi di edilizia pubblica.

"La normativa c'è – conclude il volontario –, ma spesso è l'applicazione degli uffici che fa sorgere numerosi problemi. Soprattutto nei primi tempi dovevamo accompagnare allo sportello ogni singolo richiedente. Adesso finalmente ci conoscono e possiamo mandarli da soli con i documenti necessari. Ma gli intoppi e le lungaggini sono all'ordine del giorno. Per riuscire a ottenere l'iscrizione bisogna armarsi di pazienza e sapere che sarà necessario insistere, attendere, protestare, rimbalzare da un ufficio all'altro fino a che non si riesce a spuntarla. Ma è un esercizio che senza un supporto esterno le singole persone raramente riescono a sostenere da sole".

I ROM DI SOCCAVO. 15 ANNI DI ACCOGLIENZA “TEMPORANEA”

La ex scuola Deledda si trova nel rione Traiano, al confine con il popolare quartiere della Loggetta, all'angolo di una grossa strada intitolata a Flavio Magno Aurelio Cassiodoro, autore delle *Chronica*, una sorta di storia universale del mondo fino al secolo VI. Ogni mattina, da quasi vent'anni, tra le mura della ex scuola non ci sono bambini che studiano la storia e la geografia, ma si svegliano Vasile, Jon, Christian, Marius e le loro famiglie, che dal 2005 vivono in quello che per il comune di Napoli è un centro “temporaneo” di accoglienza per la comunità rom.

Tra le aule scolastiche furono sistemate a suo tempo circa 120 persone – gran parte delle quali sono ancora lì – provenienti da un campo abusivo nel quartiere Fuorigrotta e originarie della città rumena di Calarasi. Il centro venne finanziato inizialmente con 145 mila euro e nel 2009 ha ricevuto un altro finanziamento di circa un milione di euro provenienti dai fondi Pon Sicurezza, 600 mila dei quali destinati al rifacimento della struttura e 400 mila ad attività sociali. “Con una stima approssimativa – spiega Francesca Saudino, che se n'è occupata con il Com.p.a.re (Comitato per l'assegnazione di soluzioni abitative non ghetto per i rom) – se contiamo i fondi impiegati dall'anno del suo insediamento, ogni famiglia ha goduto di circa 130 mila euro per vivere in un'aula scolastica da condividere con un'altra famiglia. Nella provincia di Napoli con quella cifra avrebbero potuto acquistare un appartamento”.

Un rapporto dell'Osce, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, datato 2008, descrive una situazione abitativa precaria per l'intero edificio, con la presenza di circa due nuclei familiari per ogni aula, molte delle quali prive dell'uso cucina. Lo studio “I rom in comune”, pubblicato nel 2012 e curato da Francesca Saudino e Giovanni Zoppoli, rileva invece la presenza costante delle medesime persone nella struttura, senza l'avvio di alcun progetto di uscita (soltanto tre nuclei familiari hanno lasciato la scuola, in totale autonomia) e degli annunciati programmi di inclusione sociale degli abitanti.

Nel 2015 il comune di Napoli ha investito una parte dei fondi del Programma operativo nazionale FESR Sicurezza per lo sviluppo, in una ristrutturazione della struttura, ma a distanza di soli sei anni le condizioni dei locali (che non è tuttora possibile considerare simili a delle vere case) sono nuovamente critiche.

Dentro le aule

Jon e sua moglie Cristina sono stati tra i primi, sedici anni fa, a entrare nella Deledda. Oggi hanno due figli che vanno a scuola, fanno sport e si sentono napoletani. “In questa scuola – racconta Jon – ci ho passato più tempo della mia vita che in qualsiasi altro posto. Nel rione Traiano si comportano tutti bene con noi, Napoli è la mia città, ma sono condannato a sentirmi ‘ospite’, come non mancano di ricordarci tutti i giorni gli operatori dei servizi sociali, perché non vengo messo nelle condizioni di poter provvedere alla mia famiglia”.

Jon fa riferimento alla mancanza di un'iscrizione anagrafica e alla impossibilità di poter avere una carta d'identità e una residenza, che considera come il motivo principale che gli impedisce di intraprendere un percorso di fuoriuscita dall'assistenza pubblica, e con questo una vita normale. “Lavoro da sempre a nero, sono costretto a ‘fare’ il ferro, con tutto quello che ne consegue a livello di multe, fermi della polizia e così via. Qualcuno in passato voleva assumermi come muratore, sono bravo, ma senza carta d'identità cambiano idea, pensano che sono clandestino, che ho fatto qualche casino, insomma si impressionano e salta sempre tutto. Ma se non posso avere un lavoro stabile, come faccio a pagare l'affitto di una casa e andarmene da qui? Il Comune diceva che questo centro era temporaneo, ma non ci mette nelle condizioni di potere andar via, e io dovrò vivere tutto il resto dei miei giorni dentro a una scuola”.

Vasile è il cugino di Jon. È arrivato alla Deledda quando aveva undici anni, oggi ne ha quasi trenta, eppure è un “invisibile” per la città in cui è cresciuto. Ha provato a chiedere al Comune di riconoscerli la residenza di prossimità, ma gli hanno risposto che non era possibile, vivendo in un centro di accoglienza. Vasile racconta di quanto sia stato duro per lui e per la sua famiglia tirare avanti durante la pandemia di Covid-19, senza poter lavorare né uscire. “Il Comune è stato il primo a cui ho chiesto aiuto, visto che ci fanno pesare ogni giorno di vivere sulle loro spalle con questa parola ‘ospite’, ma non abbiamo potuto avere i bonus spesa perché qui la nostra residenza non è riconosciuta. Se non fosse stato per i pacchi alimentari delle cooperative e del centro sociale del quartiere non so come avrei fatto”.

Vasile e i suoi familiari sono rimasti ininterrottamente all'interno del centro dal marzo al maggio 2020, sorvegliati da una volante della polizia municipale che sembrava particolarmente attenta ai loro movimenti. “Fare il ferro, ma pure il commercio dei vestiti usati che noi rom facciamo qui al mercato del rione, non è un lavoro degno per lo Stato, e quindi non potevo stare per strada quando c'era il lockdown.

Non potevo provvedere alla mia famiglia, così ho fatto domanda per il reddito di cittadinanza ma non avendo la residenza non mi hanno dato neanche quello. Abbiamo chiesto tante volte di avere il reddito per poter affittare una casa vera, ma tutto quello che abbiamo ottenuto è un pezzo di carta che dice che abitiamo qua. Ogni volta che i carabinieri e la polizia ci fermano è un casino, perché la carta d'identità rumena non gli va bene, quel foglio del Comune non conta niente, quindi noi è come se non esistessimo”.

Un percorso interrotto

Mentre Cristina e sua figlia preparano la tavola per la cena e Jon affetta un'anguria come aperitivo, rientra al centro anche Marius, sedici anni, magrissimo, petto nudo e ciuffo sulla fronte. Marius passa gran parte della sua giornata a giocare a calcio nel cortile della Deledda, per strada, nel campetto del parco pubblico del rione. Dovrebbe frequentare il secondo liceo il prossimo anno, ma è un po' indeciso, vorrebbe lasciare la scuola e iniziare a lavorare.

Salvatore Cierro, operatore sociale e fondatore della Kora Neapolis (squadra di calcio popolare del rione Traiano in cui giocano ragazzini rom e gagé) conosce Marius da quasi dieci anni. Spiega che nonostante i rom siano ormai parte del rione, non è stato facile, soprattutto i primi tempi, portare avanti un percorso sportivo in cui ragazzini, indipendentemente dalla loro provenienza, condividessero non solo spazi, ma anche progetti e aspirazioni. “Un ragazzo sveglio ma introverso come Marius è molto penalizzato da questa condizione di precarietà – dice Cierro –. Da un lato sono e si sentono a tutti gli effetti abitanti del quartiere, dall'altro questa identità non gli viene riconosciuta in alcun modo, se non in un'ottica assistenziale che assume i tratti quasi di una prigionia figurata. Naturalmente il non poter avere un contratto di casa, il non poter sperare di trovare un lavoro non aiuta a superare gli stereotipi di cui le comunità rom sono vittime nel nostro paese, e soprattutto una volta raggiunta l'età adulta, il percorso di inserimento nella società che i ragazzi grazie alla scuola riescono a intraprendere viene interrotto bruscamente”.

La mancanza di prospettive e l'ineluttabilità di un futuro precario sono nella maggior parte dei casi la ragione dei prematuri abbandoni scolastici da parte dei giovani rom, elemento che gioca un ruolo importante nel mancato riconoscimento della cittadinanza ai ragazzi nati in Italia. Anche in questi casi, infatti, il cammino verso i diritti è abbastanza impervio. “Esiste una finestra temporale, tra il

compimento del diciottesimo e del diciannovesimo anno di età, all'interno della quale è possibile per i nati in Italia fare richiesta della cittadinanza – spiega Emma Ferulano, attivista dell'associazione Chi rom e... chi no –. Si tratta di un periodo di tempo troppo limitato, anche perché c'è poca consapevolezza di questo diritto tra i ragazzi e i loro familiari, e di certo le istituzioni non fanno niente per promuoverla. La frequenza scolastica è il mezzo primario per dimostrare la presenza continuativa sul territorio nei diciotto anni di età, ma molti ragazzi abbandonano con largo anticipo la scuola e quindi risulta difficile intraprendere questa strada, che ha una valenza non solo da un punto di vista identitario, ma anche pratico. Va detto che a Napoli c'è un Ufficio Cittadinanza particolarmente accogliente, proprio a Soccavo, ma l'impressione è che l'applicazione dei regolamenti sia molto legata alle diverse sensibilità dei dirigenti responsabili. Un discorso simile vale per lo status di apolidia, per l'ottenimento del quale ci sono attese infinite, che arrivano fino a dieci anni, durante i quali le persone sono costrette a vivere da clandestini, lavorare a nero, abitare in una casa senza contratto e spesso fatiscente o nei campi...”.

Sono circa quattromila le persone appartenenti alle differenti comunità rom che risiedono in maniera stabile sul territorio napoletano da oltre trent'anni, eppure la maggior parte è ancora costretta a vivere in condizioni estremamente difficili, anche a causa del mancato riconoscimento da un punto di vista anagrafico. Negli ultimi dieci anni, a dispetto dei fondi europei di sviluppo regionale accessibili e talvolta andati sprecati, il Comune non è riuscito né a individuare una modalità efficace di superamento degli insediamenti spontanei, né a intraprendere percorsi insieme alle comunità che potessero portare a un pieno riconoscimento dei diritti individuali e collettivi, individuando al contrario, sporadicamente, delle soluzioni emergenziali che sono alla lunga diventate di “precarietà definitiva”. Da un punto di vista politico, la questione dell'esclusione anagrafica di buona parte della popolazione rom dalla città che essi abitano da oltre trent'anni, non sembra essere entrata nell'agenda di nessuna delle amministrazioni che si sono avvicinate alla guida della città nello stesso periodo.

PRASSI ILLEGITTIME E INDICAZIONI DI POLICY

L'art. 43 del codice civile stabilisce che «la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale». Tuttavia, il registro anagrafico di molte aree non coincide con l'insieme della popolazione residente per una sorta di “filtraggio informale” operato in molti casi dagli uffici territoriali preposti. Esercitando un potere discrezionale che non è previsto dalla legge (per esempio attraverso la richiesta di ulteriore documentazione), questi uffici determinano una situazione per cui, in tema di iscrizione anagrafica, condizioni soggettive e oggettive identiche producono esiti e tempistiche divergenti a seconda dei luoghi in cui viene presentata la dichiarazione di residenza.

La mancata o ritardata iscrizione anagrafica comporta gravi pregiudizi per le persone respinte. Chi è escluso dai registri anagrafici è di fatto escluso dall'accesso ad altri diritti fondamentali, molti dei quali hanno rilievo costituzionale: l'iscrizione al servizio sanitario nazionale 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. Per questa ragione è indispensabile che le procedure attuate negli uffici anagrafici dei comuni siano rese conformi alla legge e applicate in modo omogeneo e inclusivo.

La mancata iscrizione nel registro anagrafico comporta inoltre uno scarto tra la popolazione di fatto e quella di diritto, rendendo chi non è iscritto nei registri “invisibile” all'amministrazione comunale. Non è un caso che spesso l'esclusione dalla residenza riguardi quella parte di cittadinanza già collocata ai margini della vita associata, per esempio chi vive in un'abitazione ritenuta non idonea, chi non ha un tetto, chi è percepito come un pericolo per il decoro e l'ordine pubblico, e più in generale chi è povero.

Residenza virtuale e residenza di prossimità

Dal 2019 il comune di Napoli ha stabilito l'utilizzo della residenza di prossimità in sostituzione della cosiddetta “residenza virtuale” di via Alfredo Renzi. Sia la residenza virtuale che quella di prossimità hanno la medesima funzione di tutelare chi non dispone di una dimora reale. “L'iscrizione anagrafica nella via convenzionale (via Alfredo Renzi) – si legge nel Decalogo del comune di Napoli per l'iscrizione delle persone senza fissa dimora, dell'11 gennaio 2019 – costituisce ormai SOLO un'extrema ratio,

in quanto il domicilio dichiarato, alla luce della normativa vigente in materia, deve essere effettivo, in mancanza del quale l'attuale ordinamento anagrafico prevede l'iscrizione presso il Comune di nascita o presso un registro appositamente istituito presso il Ministero dell'Interno”.

Negli ultimi anni il comune di Napoli ha prodotto una gran mole di deliberazioni per chiarire la situazione determinatasi con il decreto Lupi e facilitare l'iscrizione anagrafica, in particolare quella dei senza fissa dimora. Possiamo citare le Linee di indirizzo approvate nella Delibera n. 1017 del 30/12/2014, arricchite con la Delibera n. 120 dell'1/3/2016; la Circolare del 13/4/2017 sui senza fissa dimora; la Circolare del 24/9/2018 sugli iscritti sine titolo; il Decalogo dell'11/1/2019 sui senza fissa dimora; la Circolare del 7/3/2019 sui soggetti in alloggi Erp; la Disposizione del direttore generale n. 30 dell'11/8/2020 sugli occupanti sine titolo.

L'applicazione della norma però continua a non essere pacifica, si verificano spesso difformità nelle prassi dei singoli uffici e questo produce lentezze, ritardi, immotivati dinieghi. “In una Municipalità – racconta il volontario di un'associazione che assiste i senza fissa dimora – la persona incaricata di esaminare le richieste aveva deciso che non potevamo iscrivere più di un certo numero di persone presso la sede della nostra associazione, perché riteneva poco credibile che tutte queste persone dormissero lì. Ma la norma parla semplicemente di un luogo che sia ‘centro di affari e interessi’ per le persone senza dimora, ovvero che queste vi svolgano le attività essenziali per la propria vita. Spesso infatti è dove ricevono assistenza. Non è un caso che molti senza fissa dimora stabiliscono la propria residenza nei pressi delle mense per i poveri”.

La casistica è varia. Una volontaria racconta di un ufficio “in cui per un periodo volevano che accompagnassimo la persona che faceva la richiesta; oppure un altro dove non rispondono alle mail inviate con posta certificata. In questo momento, per esempio, ci sono due persone in attesa dell'iscrizione da mesi e se non le accompagniamo noi la loro situazione non si sbloccherà. Ancora, in un altro ufficio c'è stato un cambio dell'ufficiale dell'anagrafe, perché quello precedente era andato in pensione. Chi l'ha sostituito sta interponendo tutta una serie di ostacoli burocratici che riguardano l'interpretazione della norma e che non gli competono affatto”.

Questo genere di problemi, raccontano i volontari, evaporano d'incanto ogni volta che si riesce a far convocare un “tavolo” con i vertici dell'amministrazione, l'assessore o il dirigente comunale. “A quel punto gli ostacoli vengono superati – dicono i volontari –, perché al Comune

sono consapevoli che in questa materia le associazioni stanno facendo più del dovuto, un lavoro che spetterebbe invece al Comune attraverso gli assistenti sociali”.

Fino al 2019 i senza fissa dimora venivano iscritti in una residenza virtuale, la via Alfredo Renzi, istituita nel 2003: una strada che non esiste, i cui numeri civici corrispondevano alle associazioni che si occupano di assistenza. Adesso la residenza virtuale è stata sostituita con quella di prossimità, ma il lavoro delle associazioni non è cambiato, anzi si è fatto più oneroso. Se prima, infatti, i senza dimora venivano iscritti in una strada virtuale, ora sono registrati “nei pressi” delle associazioni. Ma iscriverli in via Renzi per il Comune comportava farsi carico integralmente dei servizi dovuti a queste persone. La posta, per esempio, arrivava alla Casa comunale, dove un’impiegata la consegnava e allo stesso tempo coglieva l’occasione per informarsi sulla situazione della persona. “Con l’esternalizzazione alle associazioni – dicono i volontari – la posta arriva direttamente alle nostre sedi. Inoltre, siamo noi che dobbiamo monitorare la situazione di ogni singola persona e aggiornare la loro posizione burocratica nel caso ci fossero cambiamenti”.

In un paio d’anni le iscrizioni presso le sedi associative sono cresciute in modo esponenziale, anche perché non esiste un reale turnover, le iscrizioni semplicemente si accumulano negli stessi pochi luoghi disponibili. Così l’indicazione da parte delle istituzioni comincia a essere quella di iscrivere le persone anche altrove. “Io ho iscritto una persona fuori al bar davanti al quale passa gran parte della sua giornata e anche la notte”, racconta una volontaria.

La situazione rischia di diventare insostenibile. Per questo, durante i tavoli istituzionali, alcune associazioni insistono per il ripristino della via Alfredo Renzi. “Non è pensabile – dice una volontaria – che con una popolazione di indigenti e senza dimora in aumento a causa della crisi pandemica, nuovi compiti assistenziali vengano dismessi dall’amministrazione e aggiunti sulle spalle delle associazioni, che non sempre hanno risorse umane ed economiche da mettere a disposizione per accogliere questi bisogni”.

Inoltre, la residenza di prossimità non è una soluzione valida al cento per cento perché non consente di seguire da vicino le fragili traiettorie esistenziali delle persone senza dimora. Sarebbe necessario un presidio costante per segnalare i casi di disagio più acuto ed è quindi auspicabile che il Comune si organizzi per seguirli uno per uno. Inoltre, sarebbe necessaria una formazione adeguata del personale preposto, in modo da incoraggiare un’applicazione delle norme omogenea e inclusiva. Sarebbe poi necessaria una maggiore trasparenza e pubblicità

degli atti che riguardano queste tematiche. Allo stato esse sono di difficile se non impossibile reperibilità per i diretti interessati, ma ugualmente poco accessibili anche per gli enti che fungono da intermediari tra questi e la pubblica amministrazione.

I rimedi possibili

L’articolo 5 del decreto legge 47/2014, il cosiddetto decreto Lupi, ha introdotto la preclusione dell’iscrizione anagrafica per chi «occupa abusivamente» e «senza titolo» un immobile (in relazione all’immobile medesimo). Per questa ragione 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 (per esempio il contratto di locazione).

In realtà, da nessun punto di vista la normativa vigente 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 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 contempli l’occupazione «abusiva» e «senza titolo» (per 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 (per esempio perché a uso non abitativo) o l’irregolarità dell’immobile. Inoltre, è spesso 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. Con riferimento all’iscrizione anagrafica dei cittadini stranieri, statisticamente più esposti a condizioni abitative precarie rispetto agli italiani, la situazione in molti uffici è aggravata dalle barriere linguistiche e culturali che precludono agli stranieri la possibilità di orientarsi e far valere i propri diritti. Inoltre, molti uffici non registrano le dichiarazioni di residenza presentate dagli stranieri con il permesso di soggiorno in fase di rinnovo, conversione o rilascio.

Dal punto di vista dei cittadini stranieri, la mancata iscrizione anagrafica impedisce di maturare e

conservare il requisito della continuità dell’iscrizione anagrafica, richiesta sia nell’ambito della domanda di cittadinanza per la cosiddetta naturalizzazione sia ai fini dell’erogazione di molte misure di welfare. La mancata iscrizione (e, a volte, l’iscrizione anagrafica per senza fissa dimora) comporta inoltre, 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.

Nel già citato dossier *L’Anagrafe respingente. Una fotografia di Roma in emergenza*⁶, sono indicati “dieci punti per l’effettivo esercizio dei diritti”, che, come abbiamo visto, possono essere considerati validi anche per Napoli e che qui di seguito sintetizziamo.

Per tutelare le persone e promuovere i diritti, le amministrazioni possono mettere in campo alcune misure: rendere omogenee le prassi applicate negli uffici anagrafici e azzerare ogni prassi non conforme alla normativa; cessare ogni prassi non conforme in relazione alla richiesta del titolo di godimento dell’immobile; restringere l’ambito di applicazione dell’art. 5 del decreto legge 47/2014 e favorire la deroga indicata 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», così come attuato dal sindaco di Palermo nel 2019, che ha autorizzato l’iscrizione anagrafica in base a questa specifica previsione; allineare le procedure per l’iscrizione anagrafica per le persone senza fissa dimora al contenuto della legge, consentendo loro la possibilità di fornire autodichiarazioni, dichiarazioni di esercenti commerciali, di associazioni, ecc., nell’ambito delle tempistiche e con le modalità definite dalla legge; incentivare la formazione interculturale dei funzionari d’anagrafe; rendere effettiva la registrazione telematica dell’iscrizione per tutti gli interessati; rendere trasparenti e facilmente accessibili gli atti amministrativi relativi alle procedure di iscrizione anagrafica; promuovere iniziative finalizzate alla modifica della normativa che determina l’esclusione dall’anagrafe.

⁶ https://actionaid.imgix.net/uploads/2020/12/Anagrafe_respingente.pdf

ACTIONAID A NAPOLI

L’impegno di ActionAid a Napoli si focalizza sullo sviluppo e consolidamento di una cittadinanza inclusiva, in grado di valorizzare il carattere intrinsecamente multiculturale della nostra società e rimuovere gli ostacoli al pieno esercizio dei diritti. Le attività organizzative a Napoli promuovono percorsi di aggregazione giovanile e scambio tra culture, anche ricorrendo a metodologie fondate sullo sport come strumento di contrasto alle forme di discriminazione e intolleranza.

Caratterizza il lavoro organizzativo nell’area di Napoli anche il networking con le comunità della diaspora, sia per l’analisi delle conseguenze dell’esclusione dal welfare locale e nazionale della popolazione di origine straniera, sia per ridefinire il protagonismo migrante nei processi decisionali a livello locale. Con lo stesso spirito, dal 2020 ActionAid partecipa al progetto *Yalla! Social Community Services*, di cui il Comune di Napoli è capofila. Il ruolo di ActionAid è coinvolgere l’Ente locale, la società civile e la cittadinanza nel miglioramento di alcuni servizi territoriali fruiti dalla popolazione migrante e non solo, come quelli abitativi e anagrafici. La presente ricerca nasce proprio nell’ambito delle attività di ActionAid nel progetto *Yalla!* e, in particolare, con l’inaugurazione di uno sportello sul diritto all’abitare che fornisce anche assistenza a coloro che hanno bisogno di conseguire l’iscrizione all’anagrafe.

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Alserio, 22

20159 - Milano

Tel +39 02 742001

Fax +39 02 29537373

Via Ludovico di Savoia, 2B

00185 - Roma

Tel +39 06 45200510

Fax 06 5780485

Codice Fiscale

09686720153



informazioni@actionaid.org

www.actionaid.it